

赛迪评估白皮书

**数字区县评估指标研究及部分区县
评估情况分析报告**

北京赛迪工业和信息化系统评估中心

二〇一八年十二月

调查报告编写组

组 长： 周 亮

副组长： 王 芳

成 员： 赵小亚

冯玮娜

王晓方

宋建伟

运学旺

池宪念

大数据是信息化发展的新阶段。随着互联网的普及，信息技术和社会生产生活交汇融合，生产生活数据呈爆发增长、海量积聚，对经济发展、社会治理、国家管理、人民生活都产生了重大影响。数字化社会经济体系建设，成为实现创新发展的重要动能。

摸清大数据发展现状，是助力“数字中国”建设的基础。2017年12月8日，习近平总书记主持中共中央政治局就实施国家大数据战略进行的第二次集体学习时指出，要“深入了解大数据发展现状和趋势及其对经济社会发展的影响，分析我国大数据发展取得的成绩和存在的问题，推动实施国家大数据战略”。由此可见，对我国当前大数据发展现状进行摸底调查，总结经验发现问题，是有效实施国家大数据战略的前提。

数字区县水平高低，是衡量大数据战略纵深发展、基层发力情况的标尺。随着城镇化和城乡统筹推进，区县在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化建设中，承担着越来越重要的作用。既承接省、市政策要求，落实建设任务；又担负纵深发展，向末梢延伸的重任。同时，区县是发展经济、服务民生、社会治理最直接的载体，也是“数字中国”发展攻坚的关键。随着信息化推进，各地智慧化、数字化建设更加促融合、重实效，向区县下沉。基于此，数字区县建设水平，既能体现本地区信息化发展程度，又能反映其所属地市、省在信息化、智慧化、数字化发展方面的布局与建设成效。

数字政府是数字区县的重要组成部分，也是数字化应用与发展的大脑中枢。数字区县涉及社会经济发展的方方面面，数字政府是重要领域之一。数字区县以数据的采集、汇聚、共享、分析、应用为典型特点，我国政府掌握着全社会80%的有价值信息资源，这些信息资源的共享、开放、应用，对宏观决策、社会治理、公共服务、经济发展具有重要意义。由此可见，数字政府是数字区县建设的核心，政务数据的采集、整合、共享、开放、应用是贯穿数字区县的血脉，也是衡量数字区县建设水平的重要指标。

基于此，中国软件评测中心北京赛迪工业和信息化系统评估中心（简称“赛迪评估”），研究制定“全国数字区县建设水平调查评估指标体系”，并选取部分区县进行试点评估，验证评估指标可行性和科学性，并遴选典型地区对数字区县建设现状进行调查评估。为下一步全面开展数字区县调查评价奠定基础，为各地数字化建设应用提供参考。

2018年12月

目 录

一、研究背景	1
(一) 由试点探索走向全面建设	1
(二) 由分散建设走向数据融合	2
(三) 由宏观规划走向基层落地	4
二、内涵解析	5
(一) 发展历程	5
(二) 内涵分析	7
(三) 特点分析	12
三、 评估指标	14
(一) 设计思路	14
(二) 指标框架	15
(三) 指标体系	16
(四) 指标权重	20
(五) 实施方法	21
四、试点评估分析	22
(一) 评估对象	22
(二) 指标验证情况	23
(三) 评估结果分析	24
五、发展建议	28
(一) 加强顶层设计，夯实建设基础	28

（二）打破信息孤岛，促进数据共享.....	29
（三）加快数据应用，提升治理能力.....	29
（四）坚持共建共享、提高惠民服务.....	30
（五）依靠信息技术，发展数字经济.....	30
附件：全国数字区县建设水平评估指标体系及权重.....	1

一、研究背景

大数据是信息化发展的高级阶段。2016年7月出台的《国家信息化发展战略纲要》指出，党的十八大之后，我国实施网络强国、大数据、“互联网+”等行动方略，开启了信息化发展新征程。随着信息化的不断推进，我国数字化建设呈现以下特点：

（一）由试点探索走向全面建设

2013年至2015年期间，住房城乡建设部三次批复基于物联网、云计算等新一代信息技术应用的智慧城市建设试点。2013年1月公布首批90个国家智慧城市试点名单；同年8月公布第二批国家智慧城市试点名单，确定103个城市（区、县、镇）为2013年度国家智慧城市试点；2015年4月与科技部共同公布了第三批国家智慧城市试点名单，确定北京市门头沟区等84个城市（区、县、镇）为国家智慧城市2014年度新增试点，河北省石家庄市正定县等13个城市（区、县）为扩大范围试点，至此，我国的智慧城市试点已达290个。

2015年7月国务院出台了《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，鼓励开展“互联网+”试点示范工作，支持全面改革创新试验区、中关村等国家自主创新示范区、国家现代农业示范区先行先试。2017年国务院办公厅电子政务办公室下发《关于开展“互联网+政务服务”试点示范工作的

通知》，按照“先试点、后推开”的工作思路，进一步推进“互联网+政务服务”及电子政务建设。

2017年12月中共中央总书记习近平在主持就实施国家大数据战略进行第二次集体学习时强调，大数据发展日新月异，我们应该审时度势、精心谋划、超前布局、力争主动，推动实施国家大数据战略，推进数据资源整合和开放共享，加快建设数字中国。2018年数字中国建设峰会上发布的《数字中国建设发展报告（2017年）》指出，数字中国包括“宽带中国”、“互联网+”、大数据、云计算、人工智能、数字经济、电子政务、新型智慧城市、数字乡村等多方面数字化内容。从国家政策要求和各地实践看，数字化建设也由分试点、分领域建设，逐渐向服务、管理、经济、基础保障、数据应用等方面全面铺开。

（二）由分散建设走向数据融合

早期智慧城市建设存在重单个应用、轻数据共享现象，各类应用系统分散建设，政企内部业务系统、App系统、PC应用层出不穷，数据烟囱、信息孤岛和碎片化应用遍地开花，政务信息建设呈现“各自为政、条块分割、烟囱林立、信息孤岛”的现状。

随着新型智慧城市建设、“互联网+”行动、大数据战略推动，特别是各地在实践过程中，越来越意识到分散建设、数据不共享成为制约业务流程优化、制度成本降低的“镣铐”。

数据资源是智慧城市建设的關鍵，打通数据壁垒如同贯通城市大动脉，可推动智慧城市建設事半功倍。广东、贵州等地区纷纷成立大数据管理局（下表列举了部分大数据局情况），深度推进信息数据的打通、归集、开发和利用，以“数据融合”为先导推进智慧城市建设。

表 我国部分地区大数据局建设情况

成立时间	单位名称	隶属机构
2014年2月	广东省大数据管理局	广东省经信委
2014年12月	广州市大数据管理局	广州市经信委
2015年6月	沈阳市大数据管理局	沈阳市政府
2015年9月	成都市大数据管理局	成都市经信委
2015年9月	兰州市大数据管理局	兰州市政府
2015年10月	贵州省大数据局	贵州省政府
2015年11月	保山市大数据管理局	保山市工信委
2015年11月	黄石市大数据管理局	黄石市经信委
2016年7月	咸阳市大数据管理局	咸阳市政府
2016年11月	银川市大数据管理局	银川市政府
2017年3月	昆明市大数据管理局	昆明市政府

2017年5月，《国务院办公厅关于印发政务信息系统整合共享实施方案的通知》要求，建设大平台、大数据、大系统，形成覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台，建立物理分散、逻辑集中、资源共享、政企互联的政务信息资源大数据，构建深度应用、上下联动、纵横协管的协同治理大系统。

2017年6月国务院总理李克强在主持召开国务院常务

会议，部署加快推进政务信息系统整合共享。会议指出，信息系统整合共享要明确提供公共数据是政府公共服务的重要内容，要在网络通基础上加快实现数据通、业务通，要在信息共享方面推进体制机制和技术创新，要加快对涉及信息共享急需的相关法规规章立改废，要确保信息安全 5 方面工作。为各行业、各部门推进信息资源整合共享提供指导。

（三）由宏观规划走向基层落地

随着信息化、大数据的发展应用，我国数字化建设逐渐由城市向基层渗透。区县是连接城市与乡村的桥梁，区县的数字化建设是推动我国大数据战略、数字中国战略落地的关键。另外，区县起着直接服务与人民的作用，《“十三五”国家信息化规划》明确提出，要把增进人民福祉、促进人的全面发展作为信息化发展的出发点和落脚点，积极发挥区县信息化辐射和带动作用，以远程化、网络化等提高基本公共服务的城乡覆盖面和均等化水平是数字区县建设的目标。

2017 年 1 月，《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》明确提出，公共服务的均等化，要求城市各项建设发展包括数字化发展要向区县延伸，重点围绕教育文化、医疗卫生、社会保障、住房保障等民生领域，构筑立体化、全方位、广覆盖的信息服务体系，扩大公共服务和产品供给，创新服务方式和手段，为城乡居民提供均等、

高效、优质的公共服务。实践中，各地数字区县建设如火如荼推进，如北京海淀区、上海浦东新区等地在数字区县建设方面涌现出越来越多的示范亮点。

二、内涵解析

（一）发展历程

数字区县是区县信息化发展到当前阶段而出现的概念。区县信息化发展起源于上世纪 90 年代，迄今为止，经历电子化、网络化、智能化、数字化四个阶段，各阶段发展特点如下：



图 数字区县发展阶段

1. 电子化阶段

上世纪 90 年代至 2002 年，处于电子化阶段。这个阶段的主要特征是办公材料由纸质化存储管理转变为电子化管

理，是数字区县的前期准备阶段，这个阶段数据的存储受软硬件条件的限制，无法实现大量数据存储与处理，各部门、各单位的数据未实现整合、共享与开放。

2. 网络化阶段

2003年至2008年，处于网络化阶段，这个阶段的主要特征是宽带、光纤、电脑等互联网、信息化基础设施大力建设普及阶段，各区县加快信息化平台搭建，实现数据传输、信息内容展现、以及公众单向式体验。

3. 智能化阶段

2009年至2015年，处于智能化阶段，这个阶段的主要特征是智能终端设施普及，民生服务、社会管理的各类应用井喷式涌现，数字区县建设朝着更加智能、便利和高水平方向迈进，公众与平台能够进行双向的浸入式交互体验。

4. 数字化阶段

2016年至今，处于数字化阶段。该阶段的主要特点是数据挖掘、分析、处理等大数据技术在信息化建设中广泛应用，各地探索破除行政壁垒和信息孤岛，更加注重信息资源共享与数据融合，探索提供一体化、全流程、一站式服务。

以上发展阶段，是基于信息技术发展趋势和领先区域建设实践做出的判断。但由于我国地域发展不均衡，目前各地不同地域仍处于电子化、网络化、智能化、数字化等不同阶段。

（二）内涵分析

1. 数字中国理念

中国共产党第十九次全国代表大会报告第一次明确提出“数字中国”建设。2017年12月8日，习近平总书记在主持中共中央政治局就实施国家大数据战略进行的第二次集体学习时指出，要审时度势、精心谋划、超前布局、力争主动，实施国家大数据战略，加快建设“数字中国”。“数字中国”建设已成为我国信息化建设的重大战略。关于“数字中国”定义，我们分析了国家领导人讲话、政策文件、行业专家相关精神，结合各地实践，汇总如下：

来源	相关阐述
中国共产党第十九次全国代表大会报告	要贯彻落实新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，建设网络强国、数字中国和智慧社会。
习近平总书记视察中国科学院时讲话	大数据是工业社会的“自由”资源，谁掌握了数据，谁就掌握了主动权。
习近平总书记在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议讲话	网络信息是跨国界流动的，信息流引领技术流、资金流、人才流，信息资源日益成为重要生产要素和社会财富，信息掌握多寡成为国家软实力和竞争力的重要标志。
习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲	我们要坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成21世纪的数字丝绸之路。
习近平总书记在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲	中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段。我们将贯彻新发展理念，坚持质量第一、效益优先，建设现代化经济体系。我们将推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在数字经济、共享经济、清洁能源等领域培育性的增长动能。
习近平总书记在中共中央政治局第二次集体学习时讲话	善于获取数据、分析数据、运用数据，是领导干部基本功。要加强学习，懂得大数据，用好大数据，增强利用数据推动各项工作的本领，不断提高对大数据发展规律的把握能力。

来源	相关阐述
习近平总书记全国网络安全和信息化工作会议讲话	要以数据为关键要素，加快推动数字产业化和产业数字化，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，加快制造业、农业、服务业数字化、网络化、智能化。
习近平总书记致首届数字中国建设峰会的贺信	当今世界，信息技术创新日新月异，数字化、网络化、智能化深入发展，在推动经济社会发展、促进国家治理体系和治理能力现代化、满足人民日益增长的美好生活需要方面发挥着越来越重要的作用。
国家网信办发布的《数字中国建设发展报告（2017年）》	数字中国是新时代国家信息化发展的新战略，涵盖经济、政治、文化、社会、生态等各领域信息化建设，包括“宽带中国”、“互联网+”、大数据、云计算、人工智能、数字经济、电子政务、新型智慧城市、数字乡村等内容，推动信息化发展更好造福国家和人民，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供强大动力。
《国家信息化发展战略纲要》	推进物联网设施建设，优化数据中心布局，加强大数据、云计算、宽带网络协同发展，增强应用基础设施服务能力。 提高政府信息化水平。完善部门信息共享机制，建立国家治理大数据中心。加强经济运行数据交换共享、处理分析和监测预警，增强宏观调控和决策支持能力。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设，提供更加优质高效的网上政务服务。
《“十三五”国家信息化规划》国发〔2016〕73号	物联网、云计算、大数据、人工智能、机器深度学习、区块链、生物基因工程等新技术驱动网络空间从人人互联向万物互联演进，数字化、网络化、智能化服务将无处不在。现实世界和数字世界日益交汇融合，全球治理体系面临深刻变革。全球经济体普遍把加快信息技术创新、最大程度释放数字红利，作为应对“后金融危机”时代增长不稳定性 and 不确定性、深化结构性改革和推动可持续发展的关键引擎。 到2020年，“数字中国”建设取得显著成效，信息化和工业化融合发展水平进一步提高，重点行业数字化、网络化、智能化取得明显进展，网络化协同创新体系全面形成。打破信息壁垒和孤岛，实现各部门业务系统互联互通和信息跨部门跨层级共享共用，公共数据资源开放共享体系基本建立，面向企业和公民的一体化公共服务体系基本建成，电子政务推动公共服务更加便捷均等
国家电子政务专家委员会主任王钦敏	“数字中国”定义是：是以中国为对象的国家信息化体系。是以新时代中国现代化建设为对象，以新一代数字技术和产业创新发展为引领，以信息资源为核心要素

来源	相关阐述
	的国家信息化建设系统工程。“数字中国”建设必须紧紧围绕和服务“五位一体”的总体布局，通过统筹推进数字经济、电子政务、数字文化、智慧社会和数字生态建设把我国建设成为社会主义现代化强国。
工业和信息化部信息中心李德文	“所谓‘数字中国’，通俗地讲，就是数字技术在中国经济社会各领域广泛应用及其发挥的作用。”
工业和信息化部信息化和软件服务业司《做大做强数字经济 培育壮大经济发展新动能》	数字经济是以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动。

2. 数字区县内涵

随着城镇化和城乡统筹推进，区县在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化建设中，承担着越来越重要的作用。既承接省、市政策要求，落实建设任务；又担负纵深发展，向末梢延伸的重任。区县是发展经济、服务民生、社会治理最直接的载体，在提供政务、医疗、教育、社保、交通等方面服务上，对服务质量保障起着关键性作用。

数字区县建设，旨在促进社会经济各领域加强信息化手段，加快数据整合、共享与开放应用，释放数字红利，以数据应用贯穿城市服务、管理各个领域，是转变政府职能、降低制度性成本、深化“放管服”改革、加快推进“互联网+”行动战略、提升政府治理能力的必要抓手。

综上所述，数字区县就是以区县为对象的信息化体系。数字区县建设就是以数据为关键要素，通过大数据与区县社会经济各领域的深度融合，推动新旧动能转化，提高经济发展水平、促进区县社会治理能力提升，从而为公众提供更加

便捷高效的公共服务，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

根据数字区县建设内涵，我们提炼出数字区县建设发展的五大关键要素，分别是数字服务、数字治理、数字经济、数据应用与基础保障，五大要素关系及内涵如下：

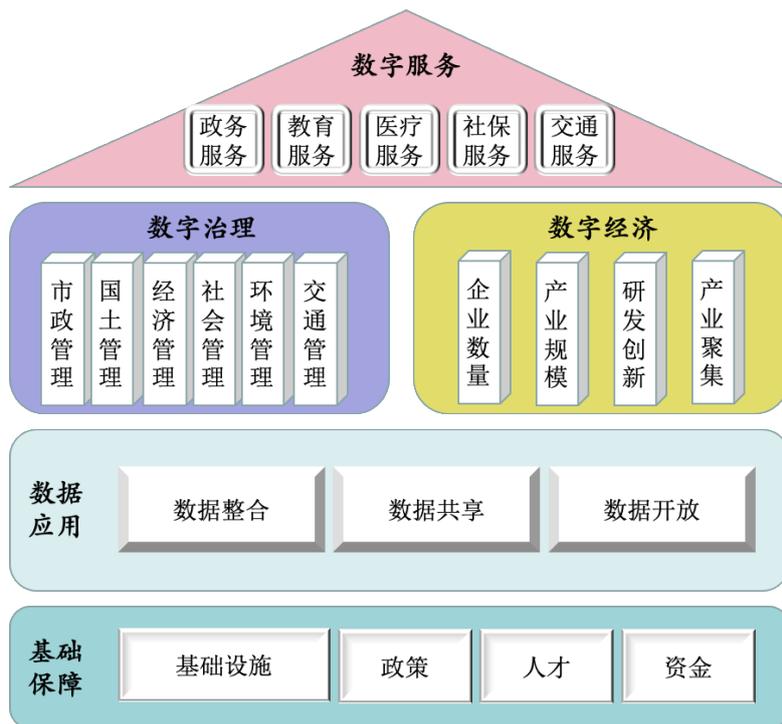


图 数字区县内涵分析

(1) 基础保障

基础保障是数字区县建设的基础。由于数字区县是信息化发展的新阶段，数字区县的基础包括了信息化基础设施，以及政府相关促进政策、信息技术人才、数字化发展资金等方面，缺一不可，是数字区县建设的投入层。

(2) 数据应用

数字应用是对社会各类生产经营活动产生的历史数据、

实时数据，利用计算机硬件和软件技术对数据进行有效的收集、存储、处理和应用的过程。包括社会各领域数据的整合、各部门企事业单位间有效的共享、以及面向社会公众、企业适度的开放，以期创造更多的社会价值。基于此，数据应用主要指数据整合、共享、开放，是数字区县建设的支撑层。

（3）数字经济

互联网、大数据技术与传统产业融合，催生出数字经济发展，对于提高产业效率、降低生产成本，带动传统产业转型升级具有重要意义。数字经济包含数字产业化和产业数字化，数字产业化涵盖知识信息产业、通讯产业、网络产业、文化产业等部分市场化数字技术应用产业；产业数字化涵盖现代制造业、现代服务业、高新技术产业等传统产业与数字技术融合的新业态。衡量数据经济发展水平，将包括企业数量、产业规模、研发创新、产业聚集发展等方面因素。

（4）数字治理

联合国人类住区中心在《关于健全的城市管理规范：建设“包容性城市”的宣言草案》中指出：健全的城市管理，强调任何人，无论男女老幼，均不得被剥夺取得城市生活必要条件的机会，包括安全的饮水、卫生清洁的环境、公共安全等方面。根据现代城市管理学理论，现代城市管理涉及城市社区的各种组织要素，包括城市规划管理、公共设施管理、经济管理、社会管理、生态环境管理、交通管理 6 个方面。

由此，数字治理指利用信息化、数字化手段，对区县市政、经济、社会、国土、环境、交通等各个领域进行的管理。

（5）数字服务

“服务”的出现滞后于“管理”，是社会经济发展到一定阶段而产生的。《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》确定我国的基本公共服务涵盖教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、文化体育等领域。基于此，数字服务是指政府运用信息化、数字化手段提供政务、教育、医疗、社保、交通等领域便民惠民服务。

（三）特点分析

基于数字区县建设内涵分析，数字区县的建设特点具有如下特点：

1. 惠民服务是核心

以人为本、人民对美好生活的向往是社会经济建设各项工作的出发点和落脚点，保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。加快互联网与政府公共服务体系的深度融合，促进公共服务创新供给和服务资源整合，构建面向公众的一体化在线公共服务体系，发展“互联网+”益民服务，是数字区县建设的核心。

2. 高效治理是动力

城市管理 with 城市相生相伴，是维护城市秩序、促进社会

良性发展的必要实践活动。高效的城市治理是惠民服务的基础，也是社会经济发展的主要推动力。数字区县建设要充分发挥科学技术力量在城市治理中的作用，提升社会治理能力，构建创新、协调、绿色、开放、共享的良好生态。

3. 数字经济是引擎

经济基础决定上层建筑，产业经济是城市建设和各项事业发展的动力。同样的，数字经济是城市经济提质增效的新变量和传统产业转型增长的新引擎，为数字管理、数字服务提升提供强劲动力。

4. 数据应用是关键

数据应用是数字区县区别于以往任何一个信息化发展阶段的典型特征。基于数据的采集、整合、共享、开放、应用，数据红利得以最大限度释放；城市服务、治理的各项应用得以高效运转；基于大数据的分析、挖掘、预测，管理层得以做出更加科学的决策。基于此，数据应用是数字区县建设的血脉和关键。

5. 基础设施是支撑

信息基础设施是信息化各领域开展建设和应用的前提和基础，是新时期我国经济社会发展的战略性公共基础设施，是拓展网络经济空间、发展壮大信息经济的重要抓手，是建设网络强国、推动转型升级的关键支撑。因此信息化基础设施，如互联网宽带、光纤、移动互联网、4G/5G、wifi、移动

电话、智能电脑等的普及应用为数字技术在数字区县建设中提供了基础保障与支撑。

6. 配套资源是保障

数字区县的建设除了完善的基础设施支撑，配套的政策、人员、资金是数字区县发展的必要因素。政策保障是关键，制定数字化、信息化政策与规划，确保数字区县建设的顶层规划与资源统筹；人才才是创新的源泉，数字区县的建设离不开信息化专业人才，只有保证充足人员供给，数字区县建设才能快速推进；有力的资金保障是动力，以财政投入为引导，加强社会资本注入，是驱动区县数字化的发展保障。

三、评估指标

（一）设计思路

1. 符合国家政策要求

数字区县建设水平调查评估指标体系以《“十三五”国家信息化规划》（国发〔2016〕73号）、《国家信息化发展战略纲要》、《数字中国建设发展报告（2017年）》等国家信息化发展相关文件和习近平总书记对数字化、信息化发展的有关讲话与指示作为政策依据。

根据相关政策要求，制定数字区县建设水平调查评估指标体系必须坚持“以人为本”的核心思想，把民生利益放在首位，突出考核数字区县建设发展在提高区县治理能力和服

务水平方面所取得的成效。

2. 具备科学可操作性

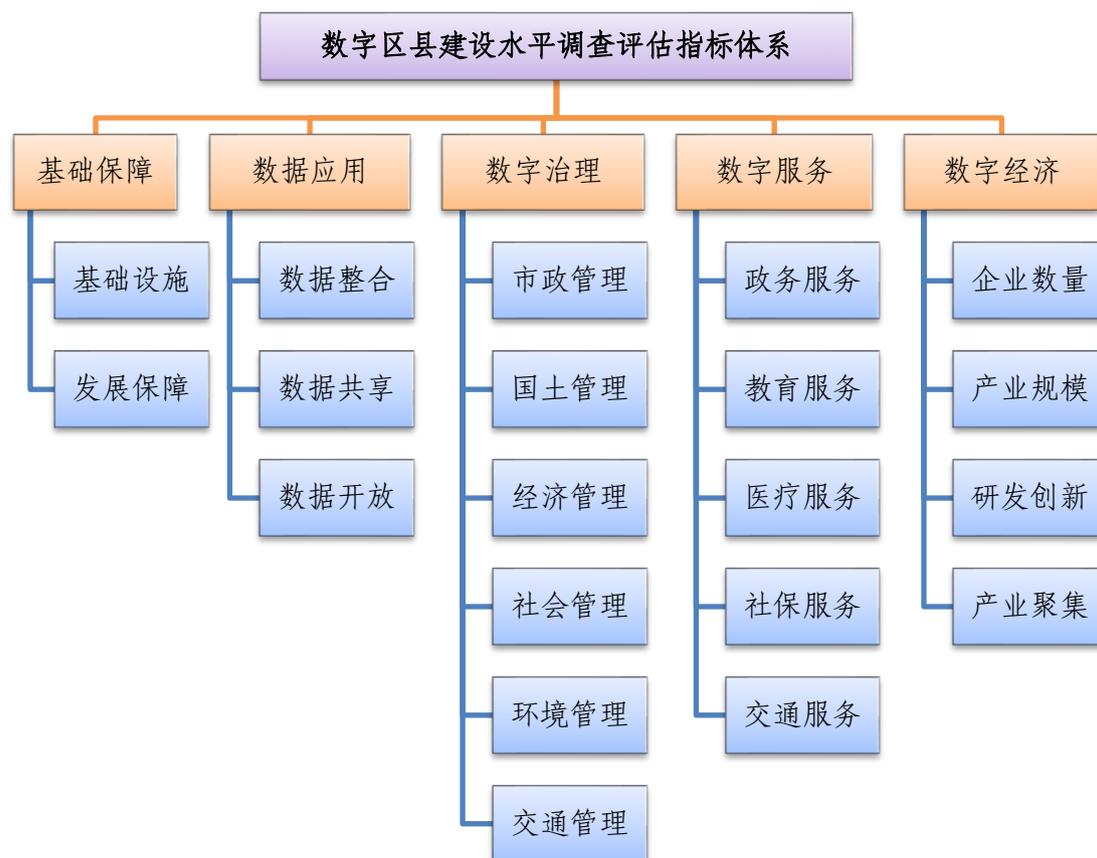
指标体系制定坚持科学可操作性。指标设计时，在能有效反映建设水平的数据和信息中，选取易于采集、易于量化处理的作为指标，使调查评估具备可操作性，以便对数字区县建设水平进行定量评价与分析。

3. 客观衡量建设实效

指标体系制定注重对建设实效的客观衡量。细化数据应用水平、数字治理水平、数字经济水平等关键指标，将公众实际体验结果作为重要依据，综合客观考察数字区县实际建设成效。

（二）指标框架

基于数字区县内涵分析与建设特点，根据指标设计思路，设计数字区县建设水平调查评估指标体系框架。指标体系涉及基础保障、数据应用、数字治理、数字服务、数字经济五个方面，包含 5 项一级指标和 20 项二级指标。



（三）指标体系

以科学性、代表性、可操作性为基本原则，基于评估指标框架，进一步细化二级指标，明确各指标评估要求，形成数字区县建设水平调查评估指标体系。

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
基础保障 (20)	基础设施 (8)	固定宽带普及率	2	固定宽带用户数/常住人口数
		无线网络覆盖率	2	公园、车站、文化广场等公共场所无线网络覆盖率
		互联网普及率	2	宽带与光纤用户数/常住人口数
		4G 网络覆盖率	2	4G 用户数/常住人口数
	发展保障 (12)	政策保障	4	是否制定相关专项政策文件及实施计划，加快推进县城

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
				数字化（或智慧化、信息化）发展
		人员保障	4	科研人员数量/从业人员数量
				从事软件与信息服务业的人员年度平均工资
		资金保障	4	研究与试验发展（R&D）经费
政府财政在数字化、信息化建设方面的经费投入情况				
数据应用 (15)	数据整合		5	是否有效整合城市人口、法人、经济、空间地理、信用信息、电子证照等数据资源。
	数据共享		5	1. 是否建设了政务数据共享机制，并公开政务数据共享办法； 2. 是否公开了各部门数据共享情况。
	数据开放		5	是否通过政府网站、政务服务平台等集中规范向社会开放政府数据集，并持续更新，提供数据接口，方便公众开发新的应用。
数字治理 (25)	市政管理 (4)	区县照明远程监控情况	2	是否对本地区路灯、景观灯、园林照明等照明设施进行远程管理，实现按路段区域分组控制、远程开关、运行情况在线分析与巡检、故障报警等功能。
		水、电、气、热管理服务情况	2	1. 智能水表普及率； 2. 智能电表普及率。
	国土管理 (4)	地理信息系统建设情况	2	是否建设地理信息系统，面向公众提供电子地图信息。
		土地利用状况动态监测	2	是否对本地区土地利用状况进行动态监测，为城市规划管理提供支撑。
	经济管理 (4)	经济运行监测情况	1.5	是否对本地区经济运行状况进行动态监控，并定期面向社会公开经济运行或主要经济指标情况。

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
数字服务 (25)	社会管理 (5)	价格监测预警	1.5	是否动态监测本地区价格变化情况,并定期向公众公开成品油、重要民生商品、蔬副食品等商品价格信息。
		各行业经济信息监测与统计分析	1	是否动态监测工业、农业、服务业等产业经济信息情况,并对其进行统计分析,面向社会公开。
		高清摄像头覆盖率	1.5	本地区高清摄像头覆盖区域/本地区面积
	社会管理 (5)	统一应急指挥平台建设情况	2	是否建设统一应急指挥平台,整合水文、地震、应急、交通、公安等部门系统,为灾害预警、统一指挥救援提供保障。
		食品药品溯源体系及企业诚信电子档案建设情况	1.5	1.是否建设了食品药品溯源体系,实现食品药品生产、流通、销售全链条的追踪; 2.是否建设了食品药品企业诚信电子档案,并面向社会公开。
	环境管理 (4)	空气质量监测	2	1.是否及时公开区域空气质量总体情况;
				2.是否及时公开监测站点重点污染物 AQI 及浓度情况;
				3.是否按周、月、年汇总本地区空气质量数据,为管理决策提供参考。
	环境管理 (4)	重大污染源在线监控	2	是否对本地区重大污染企业进行在线监控,并及时公开其环境污染物排放情况。
		交通管理 (4)	电子警察、反向卡口系统应用情况	2
	交通管理 (4)		公交与轨道交通智能调度实现情况	2
		数字服务 (25)	政务服务 (9)	政务服务入口统一性

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
		注册登录功能提供情况	2	互联网政务服务平台是否支持统一注册登录。
		在线咨询功能提供情况	2	1. 互联网政务服务平台是否具备咨询投诉功能；
				2. 咨询投诉功能是否可用，并及时反馈公众疑问。
		办事指南规范性	1	1. 政务服务办事指南要素是否全面；
				2. 办理流程、办理材料等表述是否清晰；
				3. 办事指南内容是否准确。
		在线办事提供情况	2	1. 互联网政务服务平台部门入驻情况，入驻部门数/总部门数；
	2. 企业设立登记、不动产登记等热点、高频服务事项是否实现在线办理。			
	教育服务 (4)	中小学互联网接入率	1	接入互联网的中小学数量/本地区中小学总数
		教育资源共享开放情况	2	是否通过教育资源共享交换平台，提供优秀教学课程、学习资料、在线教育、教师、学校、学区划片等信息和服务。
		数字图书馆建设情况	1	是否建设了数字图书馆，提供知识数据库、数字图书资源等。
	医疗服务 (4)	统一网上预约挂号实现情况	2	是否建设了网上预约挂号平台，提供统一预约挂号服务。
		执业医师、执业护士信息公开情况	2	是否面向公众公开本地区医院执业医师、执业护士信息。
	社保服务 (4)	个人社保信息查询服务提供情况	2	是否支持个人社保缴费信息、状态信息查询。
		社保公共服务查询提供情况	2	是否支持社保诊疗项目、医保药品目录、医保定点机构等信息查询。
	交通服务 (4)	网约车覆盖情况	1	本地区网约车服务覆盖情况
		公共自行车服务提供情况	1	是否支持接入公共自行车网上租赁平台，支持公众寻

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
				找、使用公共自行车，并实现线上缴费。
		公共交通支付情况	1	是否支持一卡通、NFC、二维码等新型支付方式。
		公共交通换乘查询服务提供情况	1	是否可通过官方渠道查询本地区公共交通线路、换乘信息、实时交通状态等情况。
数字经济 (15)	企业数量		1	从事文化创意产业、信息产业、高新技术产业、现代制造业、现代服务业、信息服务业等新兴行业的企业数量
	产业规模		2	本地区软件和信息技术服务业收入/第三产业生产总值
	研发创新 (6)	软件著作权申请量	3	本地区软件著作权登记量/全国软件著作权登记量
		研发经费情况	3	研究与试验发展 (R&D) 经费
	产业聚集 (6)	产业聚集区建设情况	3	是否建设了新兴产业聚集园区。
		产业聚集区收入情况	3	新兴产业聚集园区收入占地区生产总值比重

(四) 指标权重

采用层次分析法，构建决策目标、决策对象和决策因素综合分析的层次结构模型。通过两两因素相互比较，构造判断矩阵（如下图），求解判断矩阵特征向量，并进行一致性检验。检验通过后，计算得出数字区县建设水平一级、二级及三级评估指标权重（详见附件）。

$$\begin{array}{c}
 a \quad b \quad c \\
 a \begin{bmatrix} m & n & k \\ 1/n & m & h \\ 1/k & 1/h & m \end{bmatrix} \\
 b \\
 c
 \end{array}$$

（五）实施方法

1. 数据来源

数字区县建设水平调查评估指标数据采集主要来源于省、市、区县的统计年鉴。例如常住人口数、固定宽带用户数、从业人员数量、从事软件与信息服务业的人员年度平均工资、研究与试验发展（R&D）经费、第三产业生产总值等指标数据均来源于统计年鉴。

部分指标数据如无线网络覆盖率、互联网普及率、4G网络普及率等来源于政府网站、政府报告、政府工作报告、区县新闻等渠道。

2. 打分方法

评估结果采用百分制，即每个评估对象满分 100 分。各评估对象最后得分由各指标得分求和得到。各指标按照标准分 10 分进行采样，各指标得分=各指标标准分*各指标权重。采样打分示例如下：

以“政务服务入口统一性”为例，通过网上搜索，查看某区县是否存在多个网站链接可进入政务服务网的现象，若无，则在该区县的政府网站注册账户，并检验该账户是否可直接登录该区县的政务服务网并进行事项办理，且事项办理过程中不需要再次登录注册账户的，即为政务服务入口统一，得 10 分，否则得 0 分。

四、试点评估分析

为了解全国数字区县建设的基本情况，且进一步验证评估指标体系代表性和合理性，赛迪评估选取部分区县进行试点评估。

（一）评估对象

为保证试评估结果的代表性和科学性，评估对象选取时力求覆盖全国各个省份及数字化建设热度较高的地区，共 50 家区县，见下表。

序号	所在省	所在市	区县
1	北京市	——	海淀区
2			东城区
3			朝阳区
4	上海市	——	浦东区
5			长宁区
6			嘉定区
7	天津市	——	和平区
8	重庆市	——	渝中区
9	黑龙江	哈尔滨	滨道里区
10	吉林	长春	榆树市
11	辽宁	沈阳	新民市
12		大连	瓦房店市
13	内蒙古	呼和浩特	土左旗
14	河北	石家庄	晋州市
15	新疆	乌鲁木齐	乌鲁木齐县
16		克拉玛依市	克拉玛依区
17	甘肃	兰州	榆中县
18	陕西	西安	雁塔区
19	青海	西宁	大通回族土族自治县
20	宁夏	银川	贺兰县
21	河南	郑州	新郑市
22	山东	济南	济阳县
23		青岛	市南区
24	山西	太原	迎泽区
25	安徽	合肥	肥东县

序号	所在省	所在市	区县
26	湖南	长沙	芙蓉区
27	湖北	武汉	江岸区
28	江苏	南京	鼓楼区
29		苏州	相城区
30		无锡	梁溪区
31		常州	天宁区
32	四川	成都	天府新区
33	贵州	贵阳	云岩区
34		六盘水市	钟山区
35	云南	昆明	五华区
36	广西	南宁	横县
37	西藏	拉萨	当雄县
38	浙江	杭州	上城区
39		宁波	海曙区
40		温州	乐清市
41		绍兴	越城区
42		金华	义乌市
43	江西	南昌	南昌县
44	广东	广州	增城区
45		佛山	南海区
46		深圳	龙华区
47			罗湖区
48	福建	福州	鼓楼区
49		厦门	思明区
50	海南	海口	秀英区

（二）指标验证情况

1. 指标体系针对性强，考察点覆盖全面

当前评估指标体系以国家大数据、“互联网+”等战略规划要求为依据，结合数字区县建设特点，指标针对性较强。且评估指标框架涵盖惠民服务、数字治理、数字经济、数据应用、基础保障等方面，能综合反映数字区县建设情况。

2. 主客观指标相结合，注重实际成效

全国数字区县建设水平调查评估指标体系包括 5 个一级

指标、20个二级指标、46个三级指标。指标构成主客观相结合、定量与定性相结合，以客观、定量指标为主，纵向比较全国各地情况；通过主观体验，专业采样人员定性评价，体现数字区县的建设实效。

3. 基础性与引导性相结合，结果区分度合理

试评估结果显示，参与试评估的50家区县得分区间为41.7~87.2，从下图各区县得分情况看，评估结果的区分度合理。

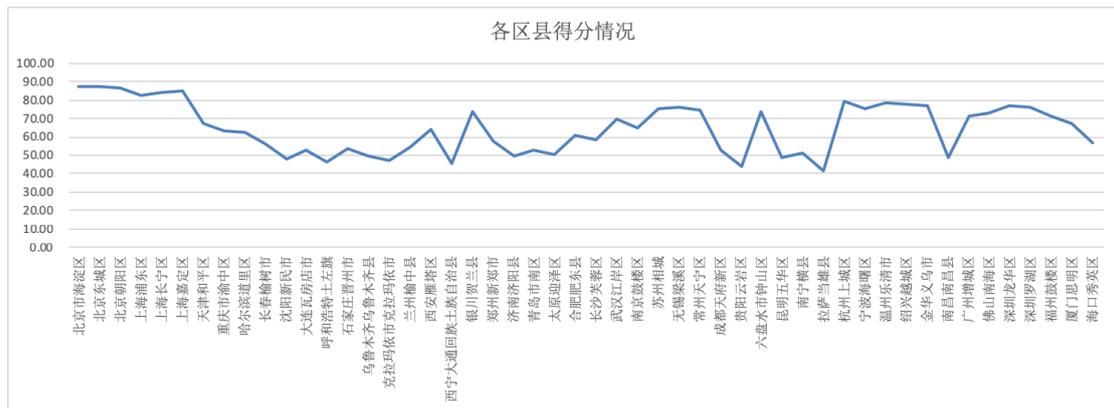


图 50家试评估区县得分情况

(三) 评估结果分析

1. 一线地区发展水平较高，多数区县尚处于准备阶段

为更好分析对比各地区数字化发展水平，根据得分情况，将数字区县发展情况划分为四个阶段，即领先阶段（80分以上）、发展阶段（70~80分）、起步阶段（60~70分）、准备阶段（低于60分）。基于此，评估对象得分总体情况及所处阶段见下表：

阶段划分	区县名称
领先阶段（80分以上） 6家	北京市海淀区、北京东城区、北京朝阳区、上海浦东区、上海长宁区、上海嘉定区
发展阶段（70~80分） 15家	深圳罗湖区、深圳龙华区、佛山南海区、杭州上城区、宁波海曙区、绍兴越城区、金华义乌市、温州乐清市、苏州相城区、无锡梁溪区、常州天宁区、六盘水市钟山区、银川贺兰县、福州鼓楼区、广州增城区
起步阶段（60~70分） 8家	厦门思明区、天津和平区、南京鼓楼区、西安雁塔区、重庆市渝中区、哈尔滨道里区、合肥肥东县、武汉江岸区
准备阶段（60分以下） 21家	长春榆树市、沈阳新民市、大连瓦房店市、呼和浩特土左旗、石家庄晋州市、乌鲁木齐乌鲁木齐县、克拉玛依市克拉玛依市、兰州榆中县、西宁大通回族土族自治县、郑州新郑市、济南济阳县、青岛市南区、太原迎泽区、成都天府新区、贵阳云岩区、昆明五华区、南宁横县、拉萨当雄县、南昌南昌县、海口秀英区、长沙芙蓉区

由各区县总体得分情况看出，北京和上海的6个区县，得分均在80分以上，数字化建设水平在全国处于领先地位。42%区县尚得分低于60分，数字化发展尚处于准备阶段。

2. 东部地区相对领先，其他地区差异较小

从我国的四大经济区域¹分布来看，处于东部地区的26个区县平均得分为73.22，高于其他三个区域的平均得分。东北地区的5个区县平均得分为53.25，中部地区的6个区县平均得分为57.57，西部地区的13个区县平均得分为54.58，三个地区平均得分相差无几，落后于东部地区。

¹ 根据我国经济社会加速发展的形势，全国分为四大经济区域：东部地区、东北地区、中部地区和西部地区。东北地区（黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区东部的呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市、锡林郭勒盟）；中部地区（山西省、河南省、湖北省、湖南省、江西省、安徽省）；东部地区（北京市、天津市、河北省、山东省、江苏省、上海市、浙江省、福建省、广东省、海南省）；西部地区（重庆市、四川省、广西壮族自治区、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、内蒙古自治区西部、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、青海省、西藏自治区）。

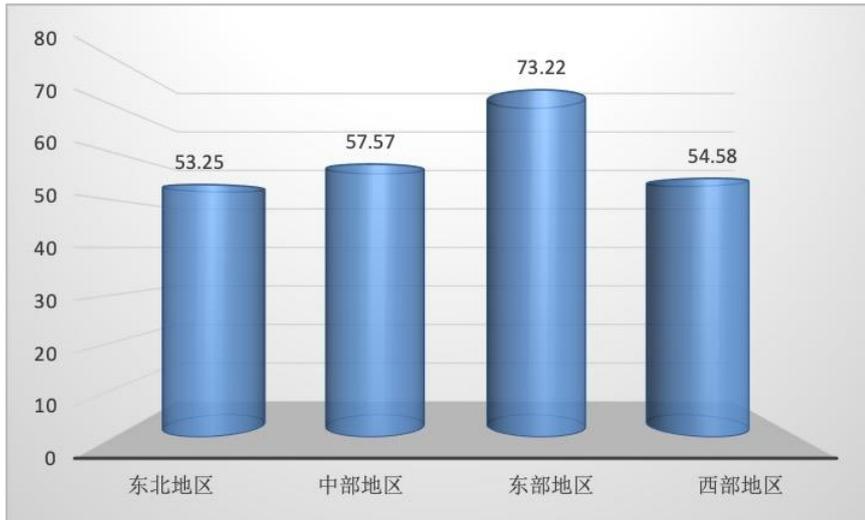


图 各经济区数字区县平均得分情况

3. 全国平均建设水平较低，提升空间较大

从各区县总体得分情况来看，平均分为 64.50 分。从各项指标平均得分指数²看，5 个一级指标得分均在 0.6 上下浮动。其中，数字服务和数字治理指标得分率略高，数字经济、数据应用指标得分略低。

²得分指数=某指标得分/该指标对应权重，最高分为 1，最低分为 0，用于衡量各区县在该指标的得分情况。

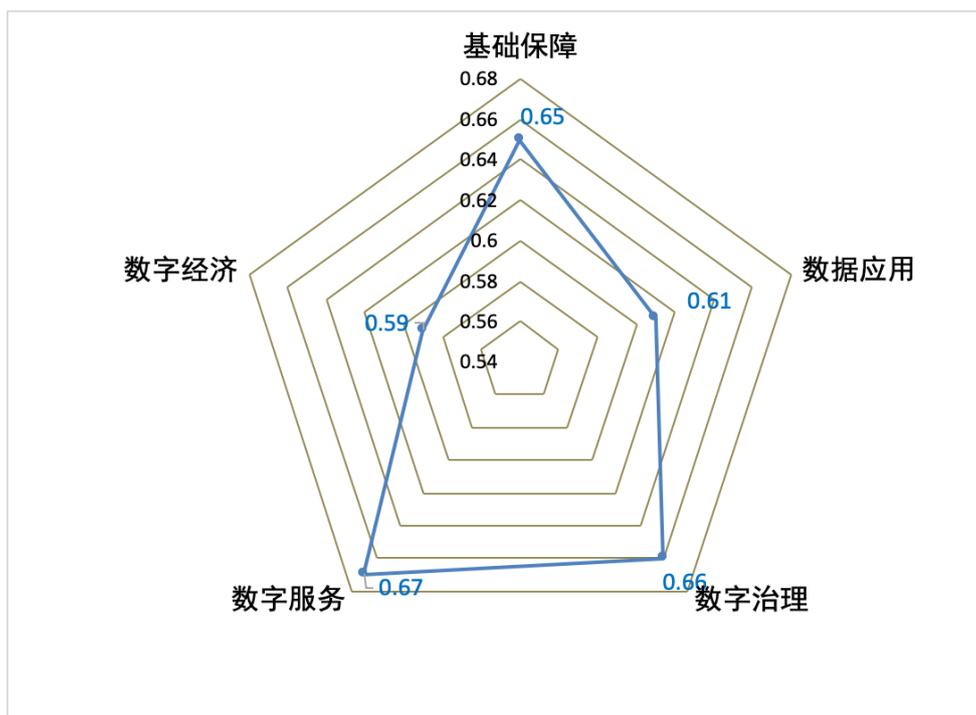


图 一级指标得分平均指数分析图

可见，评估对象数字化建设平均水平较低。在国家 and 地方不断推动下，数字服务、数字治理、基础保障方面取得一定成效，但仍与公众需求有较大差异。数据应用、数字经济则相对不足，待进一步发力提升。

4. 数字服务发展情况略好，数据应用亟待提升

从各指标得分指数来看，各区县得分指数大多分布在 0.4-0.6 和 0.6-0.8 之间。可以看出，各地区的数字化建设均在不断发力中，具有较大发展潜力。

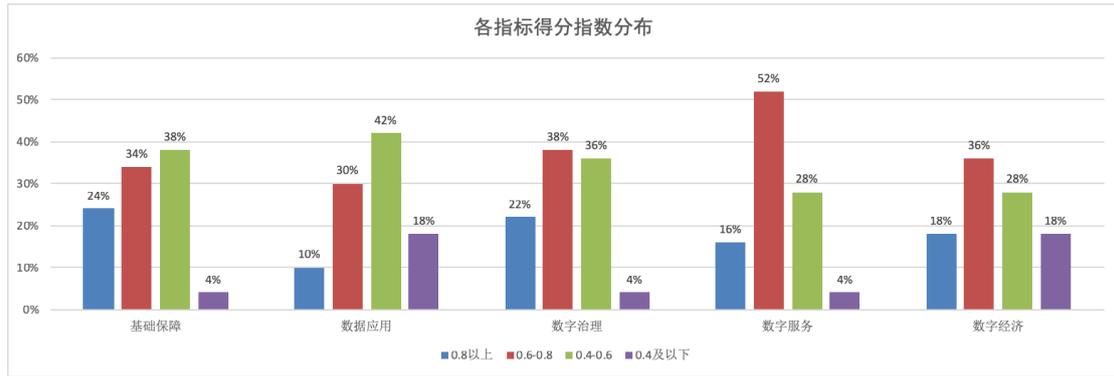


图 各指标得分指数分布图

同时还可以看出，各地数字服务建设力度较大，68%区县数字服务水平较好，得分指数高于 0.6；数据应用与需求差异较大，60%区县得分指数低于 0.6；基础保障和数字治理发展态势良好，得分指数 0.8 以上区县较多，低于 0.4 的较少；数字经济发展两级分化严重，得分指数在 0.8 以上的区县和低于 0.4 的区县占比均为 18%，相比其他指标，得分指数处于中段（0.4-0.8）的区县较少。

五、发展建议

（一）加强顶层设计，夯实建设基础

从试评估结果分析可以看出，数字区县建设的基础保障具有良好的发展态势，但各地区发展不均衡，仍需进一步加强。。由于各区县信息化基础设施建设与我国整体的信息化基础设施建设及普及息息相关，加强顶层设计、整体布局我国信息化基础设施建设，有利于缩小数字区县在基础设施建设方面的地域差异。同时也要注意数字区县建设的政策、人员、资金等资源的保障，为数字区县建设提

供源源不断的动力。

（二）打破信息孤岛，促进数据共享

数据的整合共享与开放是数字区县建设的关键，试评估结果表明，目前数字区县建设过程中，数据的共享开放是一个短板，该工作并未得到应有的重视。因此，数字区县建设首先要着力解决信息资源共享开放难题，打破“信息孤岛”与“数据烟囱”，构建统一高效、互联互通、安全可靠的数据资源交换共享体系，全面推进数据的整合共享和应用。另外，重点完善政务基础信息资源共建共享应用机制，加快公共信息资源的共享开放。

（三）加快数据应用，提升治理能力

试评估结果显示，目前数字区县建设过程中，政府的数字治理水平虽有一定基础，但仍需提升。数字区县建设亟需利用信息技术构建适应现代化发展要求的数字化管理平台，加快政府治理能力的现代化。一个区县的信息程度，从源头上取决于该区县基础数据库的容量、速度、便捷性、可靠性、可更新能力和智能化水平。依托数字化管理平台，区县的管理和服务实现精细化、可视化和智能化，同时帮助决策者准确掌握区县资源、人口和环境状况，整合和优化各类资源，构建渗透于区县经济社会发展各个领域的信息化体系。

（四）坚持共建共享、提高惠民服务

惠民服务是数字区县建设的核心和目标，试评估结果显示不同区域，数字服务水平差异较大，部分地区有较大提升空间。《数字中国建设发展报告（2017）》提出“要把增进人民福祉作为信息化发展的出发点和落脚点，让人民群众在信息化发展中有更多获得感、幸福感、安全感。”，因此，数字区县建设要坚持共建共享原则，让信息化发展更好造福人民。深入推进“互联网+政务服务”，大力发展网络教育、远程医疗、智慧交通等，深化惠民服务，完善数字区县服务体系。

（五）依靠信息技术，发展数字经济

数字经济是推动数字区县建设的引擎，要依靠数字信息技术创新驱动，不断催生新产业新业态新模式，用新动能推动新发展，进而以信息流带动技术流、资金流、人才流和物资流，促进城乡和区域协调发展。数字区县建设要释放数字对经济发展的放大、叠加、倍增作用。推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，加快制造业、农业、服务业数字化、网络化、智能化，实现数字化对乡镇与城市协调发展的辐射带动作用。

附件：全国数字区县建设水平评估指标体系及权重

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
基础保障 (20)	基础设施 (8)	固定宽带普及率	2	固定宽带用户数/常住人口数
		无线网络覆盖率	2	公园、车站、文化广场等公共场所无线网络覆盖率
		互联网普及率	2	宽带与光纤用户数/常住人口数
		4G 网络覆盖率	2	4G 用户数/常住人口数
	发展保障 (12)	政策保障	4	是否制定相关专项政策文件及实施计划，加快推进县城数字化（或智慧化、信息化）发展
		人员保障	4	科研人员数量/从业人员数量
				从事软件与信息服务业的人员年度平均工资
		资金保障	4	研究与试验发展（R&D）经费
政府财政在数字化、信息化建设方面的经费投入情况				
数据应用 (15)	数据整合		5	是否有效整合城市人口、法人、经济、空间地理、信用信息、电子证照等数据资源。
	数据共享		5	1. 是否建设了政务数据共享机制，并公开政务数据共享办法； 2. 是否公开了各部门数据共享情况。
	数据开放			5
数字治理 (25)	市政管理 (4)	区县照明远程监控情况	2	是否对本地区路灯、景观灯、园林照明等照明设施进行远程管理，实现按路段区域分组控制、远程开关、运行情况在线分析与巡检、故障报警等功能。
			2	1. 智能水表普及率；

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
		水、电、气、热管理服务情况		2. 智能电表普及率。
	国土管理 (4)	地理信息系统建设情况	2	是否建设地理信息系统, 面向公众提供电子地图信息。
		土地利用状况动态监测	2	是否对本地区土地利用状况进行动态监测, 为城市规划管理提供支撑。
	经济管理 (4)	经济运行监测情况	1.5	是否对本地区经济运行状况进行动态监控, 并定期面向社会公开经济运行或主要经济指标情况。
		价格监测预警	1.5	是否动态监测本地区价格变化情况, 并定期向公众公开成品油、重要民生商品、蔬副食品等商品价格信息。
		各行业经济信息监测与统计分析	1	是否动态监测工业、农业、服务业等产业经济信息情况, 并对其进行统计分析, 面向社会公开。
	社会管理 (5)	高清摄像头覆盖率	1.5	本地区高清摄像头覆盖区域/本地区面积
		统一应急指挥平台建设情况	2	是否建设统一应急指挥平台, 整合水文、地震、应急、交通、公安等部门系统, 为灾害预警、统一指挥救援提供保障。
		食品药品溯源体系及企业诚信电子档案建设情况	1.5	1. 是否建设了食品药品溯源体系, 实现食品药品生产、流通、销售全链条的追踪; 2. 是否建设了食品药品企业诚信电子档案, 并面向社会公开。
	环境管理 (4)	空气质量监测	2	1. 是否及时公开区域空气质量总体情况;
				2. 是否及时公开监测站点重点污染物 AQI 及浓度情况; 3. 是否按周、月、年汇总本地区空气质量数据, 为管理决策提供参考。
		重大污染源在线监控	2	是否对本地区重大污染企业进行在线监控, 并及时公开其环境污染物排放情况。

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点
	交通管理 (4)	电子警察、反向卡口系统应用情况	2	是否在本地区建设电子警察、反向卡口系统。
		公交与轨道交通智能调度实现情况	2	是否建设了公共交通智能调度系统,实现公交、轨道交通的智能调度。
数字服务 (25)	政务服务 (9)	政务服务入口统一性	2	是否建设了互联网政务服务平台,并与政府门户网站实现入口统一。
		注册登录功能提供情况	2	互联网政务服务平台是否支持统一注册登录。
		在线咨询功能提供情况	2	1. 互联网政务服务平台是否具备咨询投诉功能;
				2. 咨询投诉功能是否可用,并及时反馈公众疑问。
		办事指南规范性	1	1. 政务服务办事指南要素是否全面;
	2. 办理流程、办理材料等表述是否清晰; 3. 办事指南内容是否准确。			
	在线办事提供情况	2	1. 互联网政务服务平台部门入驻情况,入驻部门数/总部门数;	
			2. 企业设立登记、不动产登记等热点、高频服务事项是否实现在线办理。	
	教育服务 (4)	中小学互联网接入率	1	接入互联网的中小学数量/本地区中小学总数
		教育资源共享开放情况	2	是否通过教育资源共享交换平台,提供优秀教学课程、学习资料、在线教育、教师、学校、学区划片等信息和服务。
		数字图书馆建设情况	1	是否建设了数字图书馆,提供知识数据库、数字图书资源等。
	医疗服务 (4)	统一网上预约挂号实现情况	2	是否建设了网上预约挂号平台,提供统一预约挂号服务。
执业医师、执业护士信息公开情况		2	是否面向公众公开本地区医院执业医师、执业护士信息。	

一级指标 (%)	二级指标 (%)	三级指标	权重 (%)	评估要点	
	社保服务 (4)	个人社保信息查询服务提供情况	2	是否支持个人社保缴费信息、状态信息查询。	
		社保公共服务查询提供情况	2	是否支持社保诊疗项目、医保药品目录、医保定点机构等信息查询。	
	交通服务 (4)	网约车覆盖情况	1	本地区网约车服务覆盖情况	
		公共自行车服务提供情况	1	是否支持接入公共自行车网上租赁平台, 支持公众寻找、使用公共自行车, 并实现线上缴费。	
		公共交通支付情况	1	是否支持一卡通、NFC、二维码等新型支付方式。	
		公共交通换乘查询服务提供情况	1	是否可通过官方渠道查询本地区公共交通线路、换乘信息、实时交通状态等情况。	
	数字经济 (15)	企业数量		1	从事文化创意产业、信息产业、高新技术产业、现代制造业、现代服务业、信息服务业等新兴行业的企业数量
		产业规模		2	本地区软件和信息技术服务业收入/第三产业生产总值
研发创新 (6)		软件著作权申请量	3	本地区软件著作权登记量/全国软件著作权登记量	
		研发经费情况	3	研究与试验发展 (R&D) 经费	
产业聚集 (6)		产业聚集区建设情况	3	是否建设了新兴产业聚集园区。	
		产业聚集区收入情况	3	新兴产业聚集园区收入占地区生产总值比重	



赛迪官网二维码



赛迪评估微信号

北京赛迪工业和信息化系统评估中心

联系人：徐胜男

电 话：0086-10-88559252

传 真：0086-10-88559252

官 网：<http://www.ccidegov.cn/>

邮 件：wzpg@cstc.org.cn

地 址：北京市海淀区紫竹院路 66 号赛迪大厦 14 层（100048）