

# 数字政府2.0：从治理迈向智理

阿里云智能集团 战略发展华南区

2026年3月

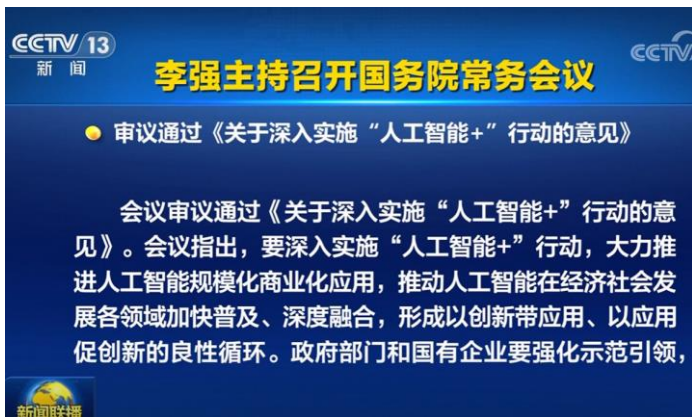
# 十五五规划：深入推进数字中国建设



加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合，抢占人工智能产业应用制高点。



提高政府治理数智化水平，安全稳妥有序推进政务领域人工智能大模型部署应用



## AI+治理能力

(社会治理 + 安全治理 + 生态治理)

## AI+民生福祉行动

(工作就业 + 教育学习 + 生活文化)

## 政务领域人工智能大模型部署应用指引

2025-10-11 08:02 来源： 国家网信办网站

字号：默认 大 超大 | 打印

### 政务领域大模型四大应用场景：

**政务服务类：**智能问答、辅助办理、政策服务直达快享

**社会治理类：**智能监测巡检、辅助执法监管、市场风险预测

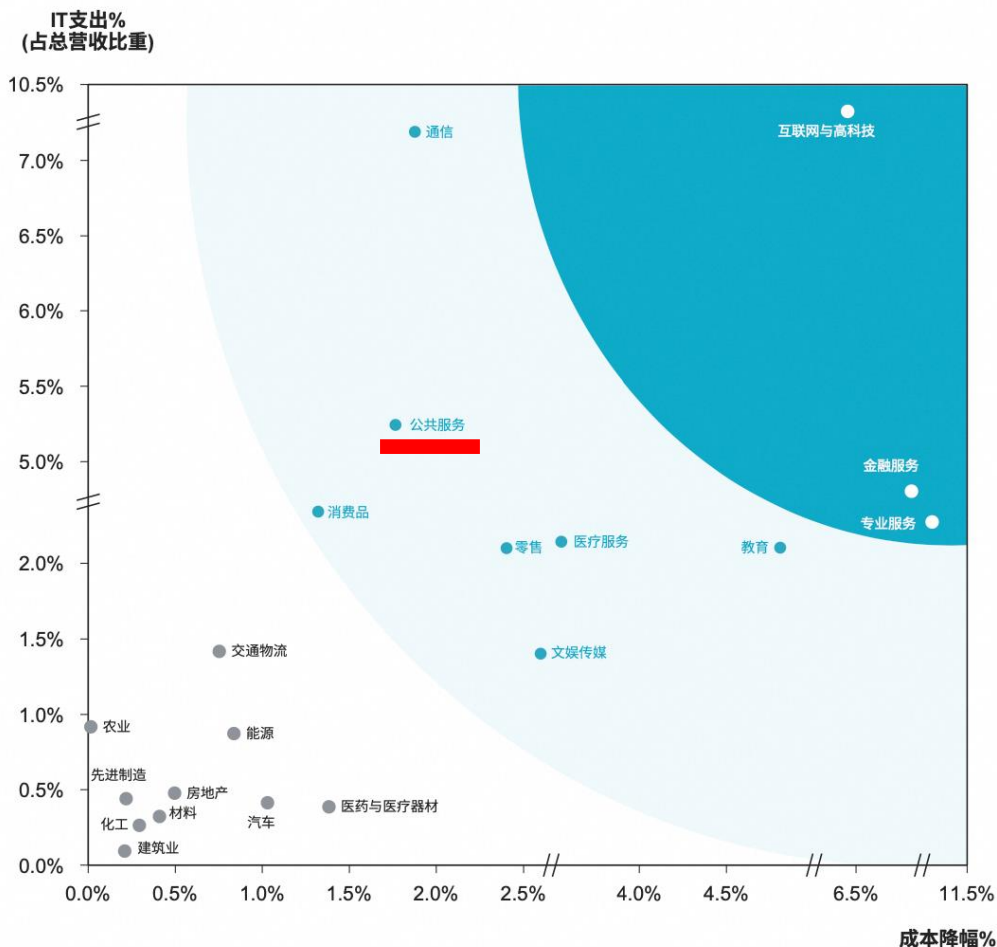
**机关办公类：**辅助文书起草、数据检索、智能分办

**辅助决策类：**灾害预警、应急处置、政策评估、智慧辅助评审

# 全球掀起一波以智能化为主要特征的数字政府改革浪潮



美国白宫备忘录：各机构必须采取前瞻性和支持创新的方法，利用AI技术**塑造未来政府运作模式**



\*罗兰贝格：生成式AI的产业影响波次顺序



- 2025年4月，**美国白宫**要求联邦各机构任命首席人工智能官，**制定扩大政府AI应用的战略**



- 2025年2月，**法国**宣布启动《国家AI战略》第三阶段，**所有部委将制定AI应用路线图**，目前约20个公共机构正在签订“一站式”AI部署合同



- 2025年1月，**英国**发布《AI机会行动计划》，**将AI采用作为完成政府任务的核心**，通过AI优化公共服务、改善公民体验并提升生产力

# 大模型的全局观：当下大模型的3+2赛道

## 3大基础模型赛道

(认知智慧)

生成式AI大模型

(理解语言)  
语言大模型

Grok3  
OpenAI  
GPT5  
Qwen3-Max  
DeepSeek-  
V3

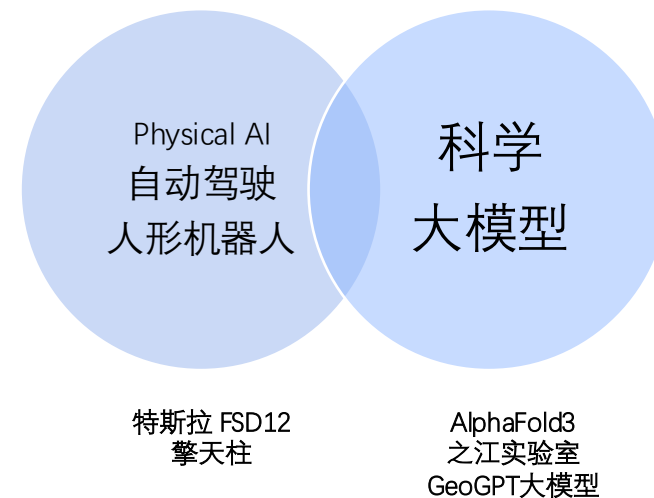
(理解多媒体)  
多模态大模型

非原生多模态	原生统一多模态
OpenAI	OpenAI GPT-
Sora2	4o
Qwen2.5-VL	Gemini3.0
Wanx2.6	Qwen3-omni
KLING	

(具备推理思维链)  
推理大模型

Gemini3-pro  
OpenAI o1/o3  
DeepSeek-R1  
Qwen3.5

## 2大行业模型赛道



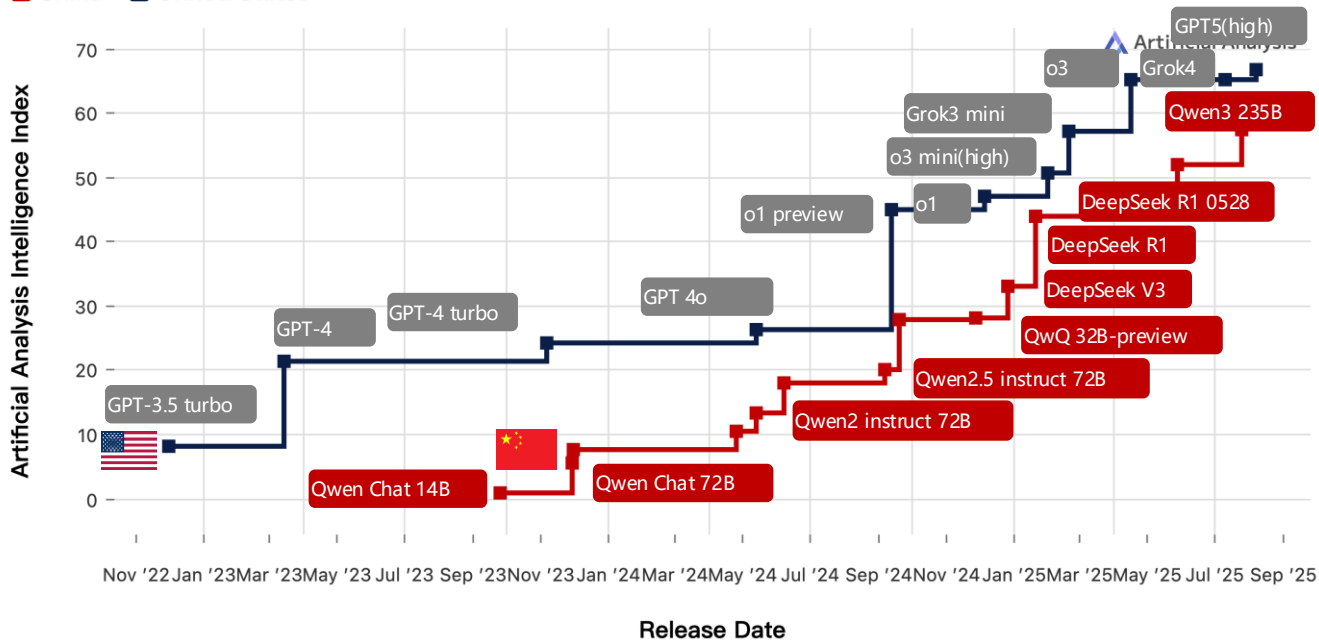
# 大模型性能持续提升，开源与闭源差距缩小

## 中美前沿语言模型智能水平演进对比

### Frontier Language Model Intelligence By Country, Over Time

Artificial Analysis Intelligence Index v3.0 incorporates 10 evaluations: MMLU-Pro, GPQA Diamond, Humanity's Last Exam, LiveCodeBench, SciCode, AIME 2025, IFBench, AA-LCR, Terminal-Bench Hard,  $\tau^2$ -Bench Telecom

■ China ■ United States



### 主要玩家快速收敛:

- 美国: 3+2 (OpenAI、Anthropic、Gemini、xAI、Meta)
- 中国: 3+X (阿里、DeepSeek、字节、其他)

### 开源与闭源差距缩小:

- DeepSeek与Qwen已经能够与美国顶尖实验室的模型相抗衡
- DeepSeek和Qwen已经接近o3，开源能力在向闭源逼近

### 开源模型广泛认可:

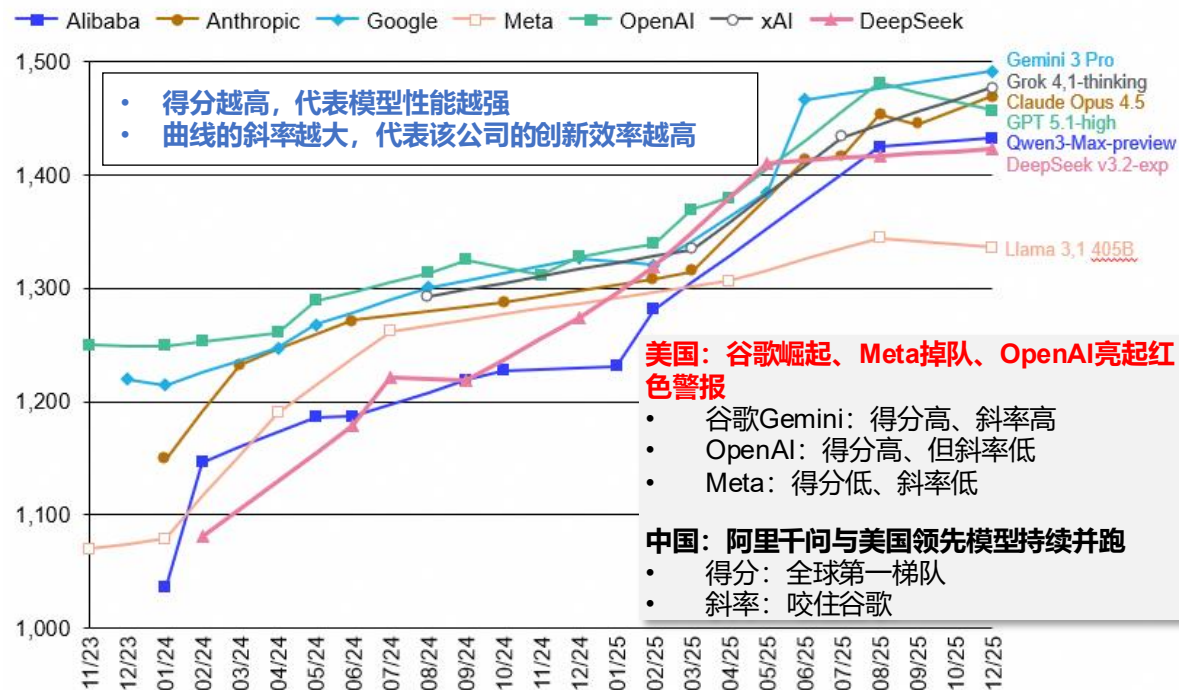
- 全球排名前10模型中，有4个开源模型
- OpenAI也推出两款开源模型GPT-oss-120b/20b

# 千问大模型位居全球第一梯队

模型是下一代操作系统，千问模型系列跻身全球第一梯队  
模型创新的核心，是提升模型迭代创新的效率  
模型竞争本质，是系统能力的竞争

## 行业领先厂商的模型能力比对：迭代效率与创新能力的对比

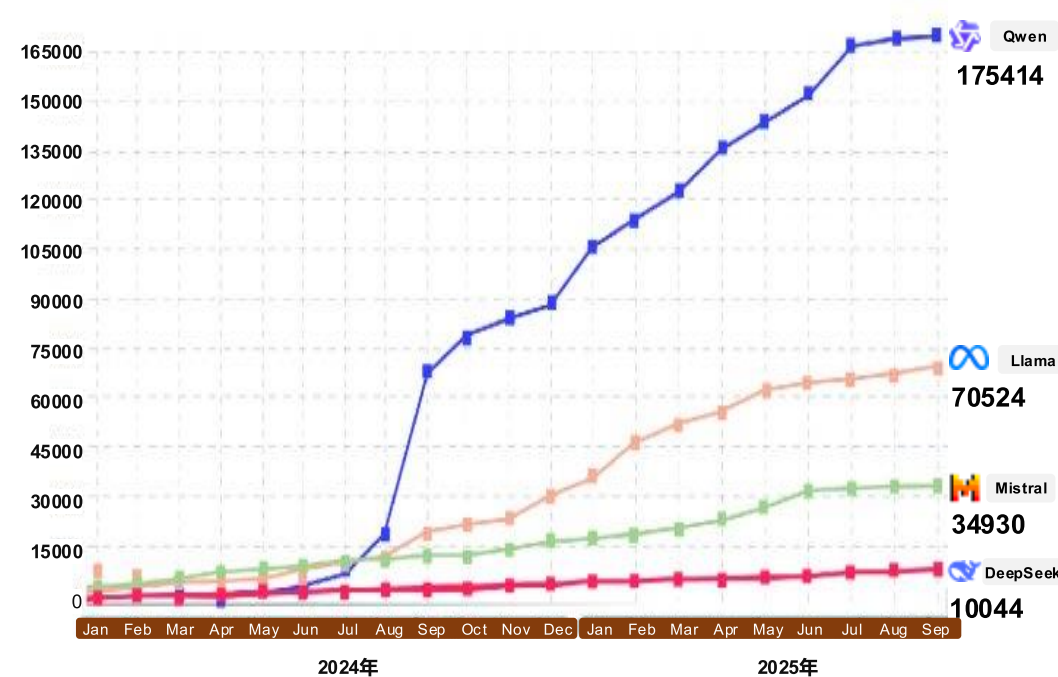
根据LMarena ELO 分数统计



开源开放是大模型演进的重要路径  
中国第一次有机会在开源领域成为领导者

## 全球主要开源模型的衍生模型数：最新数据突破20万

截至2025年9月



# Agent是AI在数字政府应用端的新载体

## 核心定义

AI Agent (AI智慧体) 是能够接入AI、实现感知环境、自主决策并执行任务的系统, 被称为「数字员工」或「数字公务员」, 可24小时在线提供智慧化、精准化、人性化的政务服务。



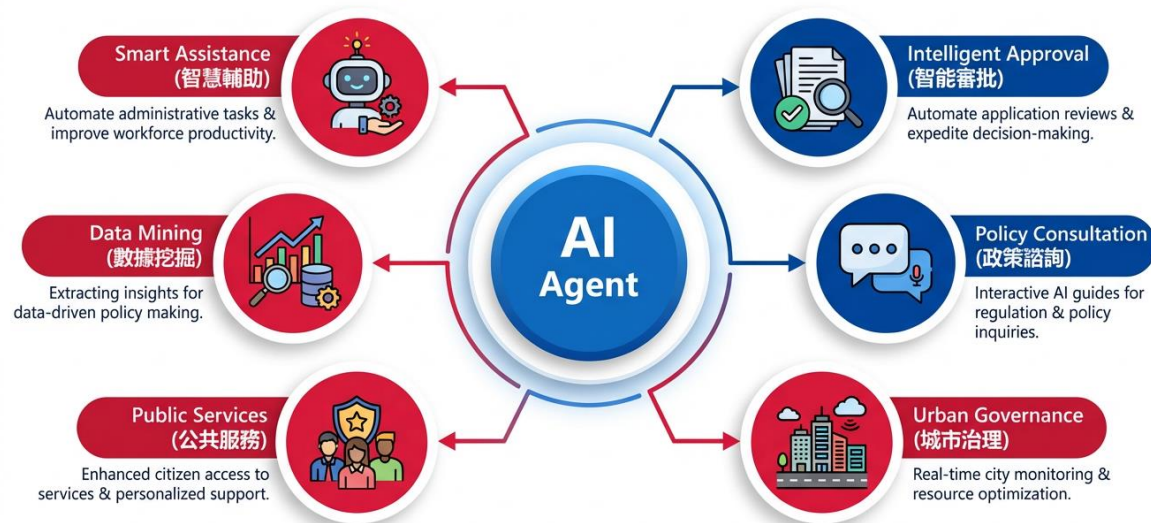
## 技术特点与核心价值

- 1 质变飞跃: 从「工具赋能」到「智能办事」, 不仅回答问题, 更能真正办理业务
- 2 模拟人类: 仿真人类工作流程, 承担咨询、受理、审批等任务
- 3 动态适应: 根据输入动态适应复杂场景, 处理跨部门协作的大型作业
- 4 提升效能: 智能发起流程、辅助审批、自动草拟回复, 提升效率与合规性



## 应用场景生态

### AI Agent Applications in Digital Government Empowering Efficient & Citizen-Centric Public Services



18

# OpenClaw (Qoderwork) 不是生产力工具，而是生产力本身

通过 QoderWork 创建 + 新建定时任务

## 定时任务

按计划自动执行任务，也可随时手动触发。在任意对话中描述你想定期做的事，即可快速创建

我的定时任务 执行记录

按创建时间倒序

定时任务仅在电脑保持唤醒时运行

保持系统唤醒



### 每日下载文件夹清理

请帮我整理「下载」文件夹：1. 扫描 ~/Downloads 目录中今天新增的文件 2. 按以下规则归档：- 图片文件 (jpg/png/gif/svg) →...

每天 18:30

下次执行 大约 4 小时内



### 每周竞品动态追踪

请帮我追踪以下竞品的最新动态：- Cursor - Windsurf - GitHub Copilot 追踪内容：1. 上周是否有新版本发布或功能更新 (检查官...

每周一 10:00

下次执行 4 天内



### 每日数据报表更新

请帮我处理每日数据更新：1. 读取工作目录中最新的 Excel/CSV 数据文件 2. 与前一天的数据对比，计算关键指标的日环比变化 3. 生...

每天 09:30

下次执行 大约 19 小时内



### 午间充电站

午休时间到了！帮我放松一下：请从以下内容中随机挑 2-3 个给我看：1. 一个近期有趣的开源项目 (简短介绍它做什么、为什么有...

工作日 12:30

下次执行 大约 22 小时内

## AI 政策信息简报

2026年 第一期

### AI是"十五五"最核心命题 公共云正式成为国家战略共识

——全国"两会"政府工作报告、十五五规划涉AI科技  
政策简析

AI已成为"十五五"最核心的命题与任务。"两会"期间，《政府工作报告》和《"十五五"规划纲要》，对AI及云的近中期发展，作出系列战略部署。

- 1 基础设施：首提"支持公共云发展"，超大规模智算集群纳入新基建，"模芯云用"协同创新**
- 2 AI应用：Token目标列入专项规划，AI开源写入政府工作报告，AI出海纳入国家战略**
- 3 重点政策：算电协同发展，数据中心网络直连试点，AI人才反"内卷式"竞争**



## 云谷科技观察

第87期：2026 AI+数字政府展望：  
政务大模型从“点状探索”到“全域智慧”

# 政府治理演进：从经验到AI驱动



农业社会

经验管理

基于经验和传统习惯的治理方式，决策主要依赖管理者个人经验



工业社会

规则管理

主要基于SOP和规章制度，建立系统化、规范化的管理体系



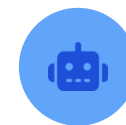
信息社会

数字治理

基于从“信息孤岛”到“一网通办”，打破数据烟囱，实现跨部门协同



数字政府1.0



智能社会

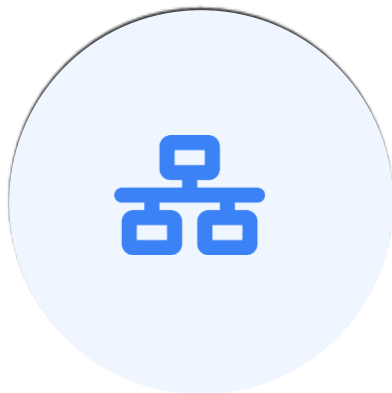
AI智理

智慧决策与自动执行，构建多Agent协同联动的智能治理体系



数字政府2.0

# 数字政府1.0：数字赋能的互联网+政务服务



## 核心特征

从"信息孤岛"到"一网通办"的平台化突破，实现政务服务集成化



## 关键举措

打破"数据烟囱"，推动跨部门的业务协同、数据共享与流程再造



## 用户价值

**"数据多跑路、群众少跑腿"**成为"数字政府1.0"的鲜明特征



## 认识升级

不止于"在线化"和"数字化"，更强调流程重塑与平台协同

# AI背景下：数字政府1.0遇到的挑战

智算底座如何搭建？

数据如何Token化，实现启动？

基础模型等工具平台是分散还是统一？

智慧体的生成机制如何形成和管理？

职能部门局承担什么样的角色？

# 数字政府2.0：AI驱动的新型服务方式



## 技术跃迁

启动一切数据，融合高价值私域数据，后训练政府专属模型



## 能力形态

多Agent协同，打破模型烟囱，形成可“感知-规划-行动”的应用网络



## 结果导向

更精准、可落地的智慧决策与场景化治理革命



## 目标愿景

**"AI多思考、群众没烦恼"**成为“数字政府2.0”的使命目标

# AI在政务领域的场景大图

## 政务服务

### 智能问答

- AI办事咨询 \*
- AI政策问答 \*



### 辅助办理

- 智能辅助填表
- AI办事引导
- 边问边办 \*



### 智能审批

- 材料智能预审
- 全流程智能审批 \*



### 热线服务

- 语音转写与意图识别
- 智能工单处理
- 智能报告生成 \*



### 主动服务

- 政策服务直达快享
- 民生诉求预测与主动干预



## 社会治理

### 城市规划

- 空间要素智能识别
- AI辅助规划编审
- AI辅助地价评估



### 城市建设

- AI数智工地
- 工程质量智能检测
- 市政设施智能监测巡检



### 城市治理

- 多模态事件上报 \*
- 调解文书智能生成
- 辅助执法监管 \*
- 多人同诉风险预警 \*
- 智能预案推荐 \*
- 复盘改进分析 \*
- 智能运营分析 \*



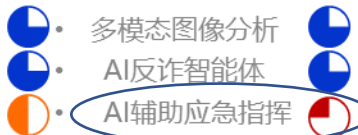
### 风险监管

- 风险智能预警与响应
- 市场风险预测



### 公共安全

- 类案与法规检索
- 多模态图像分析
- 侦查智能辅助
- AI反诈智能体
- 风险防控分析
- AI辅助应急指挥



## 辅助决策

### 决策支持

- 智能问数
- 城市风险辅助决策 \*



### 灾害预警

- AI+防汛预警
- AI+山体滑坡预警



### 应急处置

- 辅助接处警
- 辅助指挥调度
- 处置报告生成



### 政策评估

- 产业政策拆解与问答 \*
- 产业政策模拟推演
- 人才政策智能匹配



### 智能辅助评审

- 科创政策辅助申报
- 科创项目辅助评审
- 智能科技指南编制 \*



### 产业分析与发展

- 产业运行智能监测
- 产业经济数据分析
- 智能产业洞察
- 企业成长监测
- 合同智能审核



## 机关办公

### 内部办公

- 辅助公文起草 \*
- 智能会议管理 \*



### 资料检索

- 智能搜索
- 智能推荐
- 智能关联和对比分析



### 智能分办

- 事件智能分拨 \*
- 要素识别与辅助填写



### 档案管理

- 档案智能分类与精准检索
- 档案资政辅政与决策支持



### 图例:

- 成熟度高
- 成熟度中
- 成熟度低
- 展开场景

# 目录

content



**01** 政务办公：“效率”向“效果”跃迁

---

**02** 城市运行：“治理”向“智理”升级

---

**03** 政务服务：“能办”向“好办”转变

---

**04** 公共服务：“统一规范”向“个性智慧”升级

---

**05** 政务大模型：点状场景向系统性“智能中枢”演进

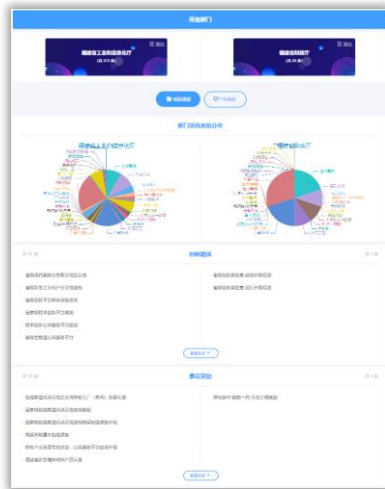
---

# 01 / 政务办公：“效率”向“效果”跃迁

---

# 大模型：辅助政策制定

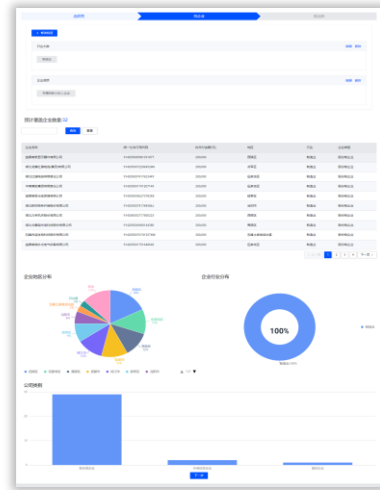
人工智能、大数据、AI+RPA（机器人流程自动化）技术赋能惠企惠民政策服务，提供场景化智慧服务



## 场景一：政策比对

横向比对、智慧分析

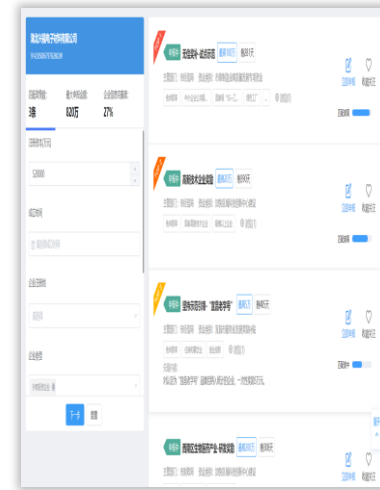
汇聚其他地市的政策资料，通过跨地市横向对比，智慧分析同类政策在不同地市的差异性，为政策制定和改进提供科学合理的决策依据。



## 场景二：政策沙盘

沙盘预演、效果预测

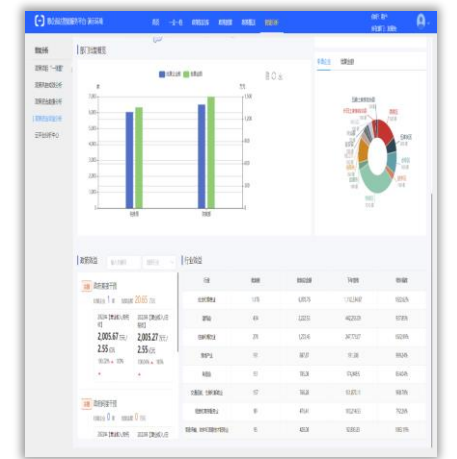
基于数字孪生技术，实现政策智慧化解析、沙盘预演，助力主管部门用户提前预测政策效能、异常风险，为政策实施提供决策依据。



## 场景三：政策计算器

一键试算匹配扶持政策

运用大数据算法和AI分析技术，结合企业信息数据，精准快捷的帮助企业/自然人测算出符合申报的扶持政策。



## 场景四：政策成效

成效分析、决策依据

提供惠企/惠民政策多维度的执行情况效能分析，以图文并茂的方式，实现政策相关数据的统一管理，便于用户直观、全面的了解掌握政策总体的成效情况。

# 大模型：公文起草



- AI妙笔是基于通义千问基础大模型，学习海量政府公文打造成为专业级的公文写作助手。
- 支持如平行文、下行文、上行文等文体类型写作，还能具备素材搜集、选题推荐、自动校稿、观点提炼总结等核心功能。
- 围绕政府学习场景打造的个人助理
- **浙江政研室公文写作大模型：通义大模型**



# 智能体：公文写作智能化升级



撰写“浙江省AI大模型和全球AI大模型的全面系统比较报告”

- 1、浙江省AI大模型，包括千问、deepseek等；全球大模型包括国内的豆包、kimi等，也包括海外的大模型，例如claude、Gemini、GPT、Meta、Grok等，包括但是不限于。
- 2、大模型，既包括基础大模型、也可以分为行业大模型和智能体等。
- 3、分为5-6个维度，全方位进行比较，包括性能、竞争力、调用量、衍生模型等。
- 4、每个维度使用一张表格，表格体现分析的专业度和深度。
- 5、形成4000字左右的Word文档，符合浙江省政府公文的规范。



Microsoft Word  
文档

李魁秘书长表示，“报告的质量非常高。目前智能体撰写研究报告的水平提升非常快。从2025年接近刚工作2年的公务员，跃升到2026年接近工作20年的资深处长的水平”。



## 法官助手：司法业务辅助更便捷高效



**\*\*法院基于通义大模型打造了司法大模型智能体“小智”：法官的智慧办案助手，帮助法官“从阅卷、分析案情、生成文书”等审判全流程工作。全国智慧法院综合排名连续4年第一。**

- 法官阅卷平均用时减少**近60%**。
- 近三年，金融案件为代表的智能审判**当庭宣判率达到90%以上，平均审理时间下降36%**。

# 浙江：“浙政智能”助手

面向浙江省领导，提供政策问答、全省经济发展情况查询、重大项目进展问询等能力。



## 多智能体协同



办公厅提供材料10万+份（专报/政策/发文等）

精筛

浙政智能知识库（2000+份材料）

地市画像

八八战略

七优享

低空经济

...

实现办公厅全量语料归集、筛选，形成专题库、共享库，建立分级分权限的智慧办公语料集

# 02 /城市运行：“治理”向“智理”升级

---

# 辅助决策 - 城市风险洞察

针对风险隐患难发现、决策处置效率低等问题，建设城市风险辅助决策智慧体，提升城市风险发现和决策处置效率

## 问题挑战

### 安全隐患无法及时发现

传统监控系统只能识别默认场景，难以发现新型、隐蔽性风险，导致风险隐患无法及时发现，可能引发重大安全事故。

### 风险分析依赖人工经验

城市风险分析依赖人工经验，难以形成全面、系统的风险评估，导致决策缺乏科学依据。

### 事件处置缺乏科学支撑

城市事件处置缺乏专家系统支持，基层人员专业能力有限，难以快速制定有效应对措施，影响应急响应效率和处置效果。

## 解决方案

用户通过自然语言提出风险查询需求

利用大模型将自然语言转SQL

执行生成的SQL查询提取相关风险资料

结合大模型给出风险处理建议



决策分析系统通过调用模型API服务实现应用集成

城市风险数据（事件、事项等）



NL2SQL



RAG

基础大语言模型（LLM）

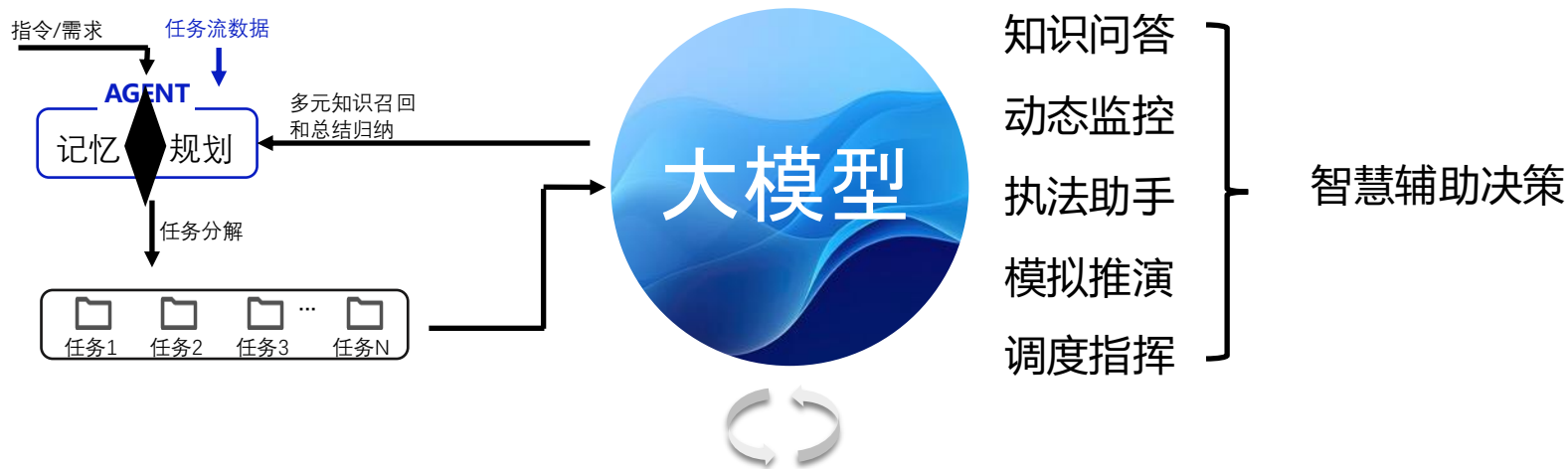
## 业务价值

**90%**  
风险识别准确率

**85%**  
重大风险预警准确率

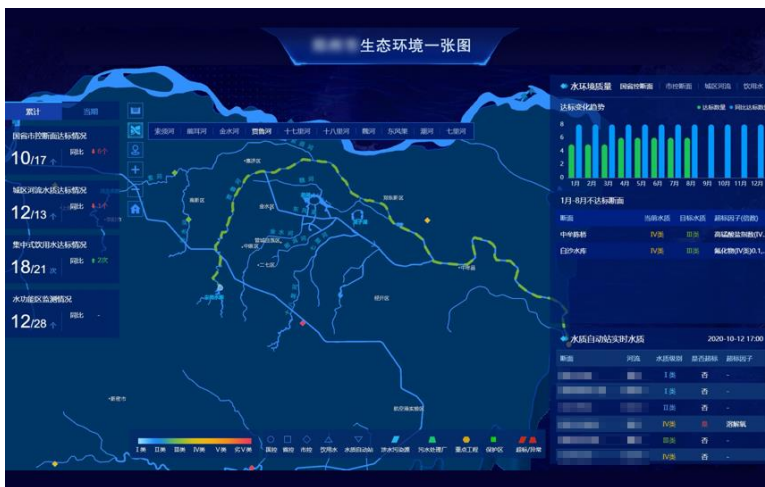
**65%**  
风险处置决策效率提升

# 数字双胞胎+大模型：实现复演历史、同步现实、预测未来

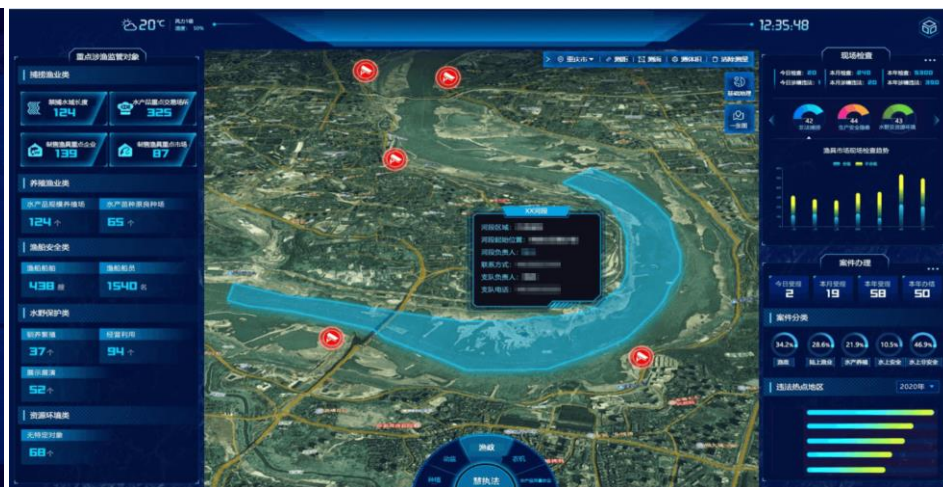


## 数字孪生系统

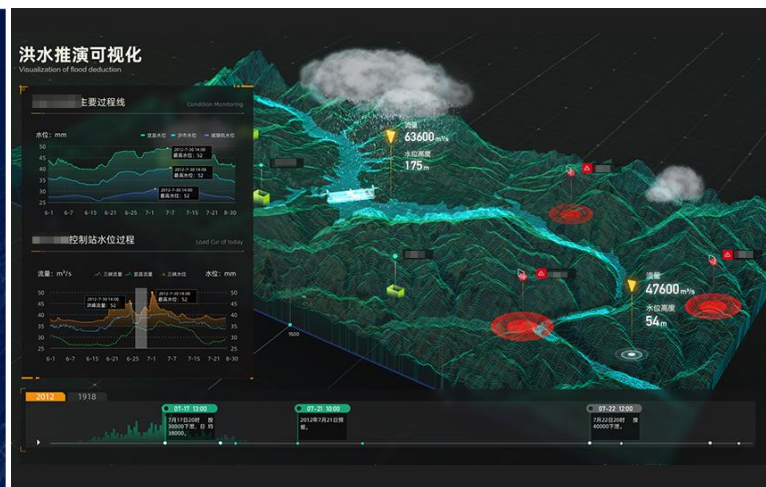
多模态传感数据 + 机理模型库 + 历史数据库 + 调度指挥 + 执行反馈



水环境监测溯源



河湖岸线违规行为监测



水灾害防御调度

# 社会治理 - 多模态事件上报

依托于多模态识别能力，市民上报/巡查员上报时只需上传一张图片，即可智能生成标准事件描述、并推荐相应事项，提升上报能力

## 问题挑战

### 提报信息不专业

市民端上报信息描述不够专业（雨水井盖、电力井盖、通讯井盖分不清），需要专业人员合适，无法第一时间派发。

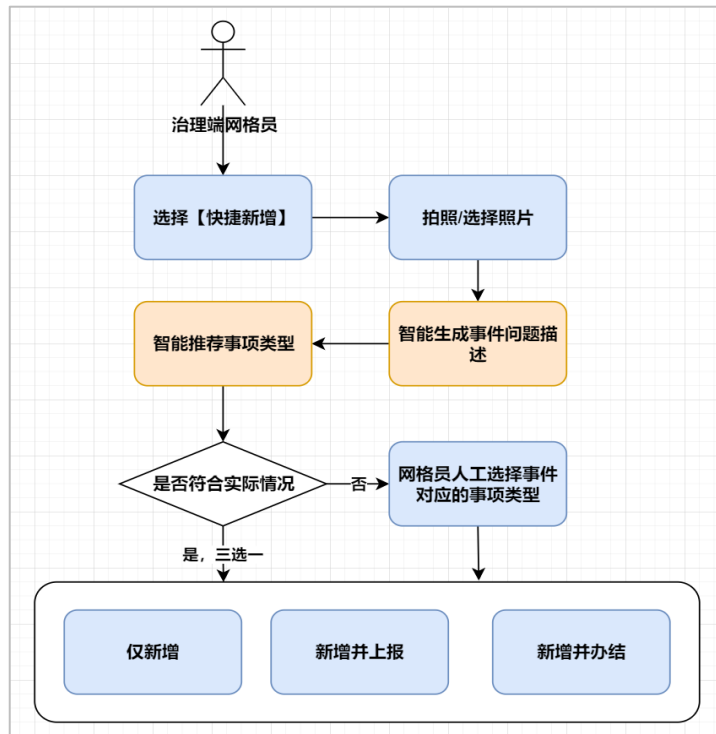
### 操作流程繁琐

网格人员需要拍照、问题说明、问题发生时间、地点，描述清楚后上传，过程复杂繁琐。

### 处置效率低

专业执法人员上报时，面对复杂的业务情形，需要从七百多项事项中手动选择管理问题，上报成功率低。

## 解决方案



Qwen-72B  
根据事件描述匹配Top3事项

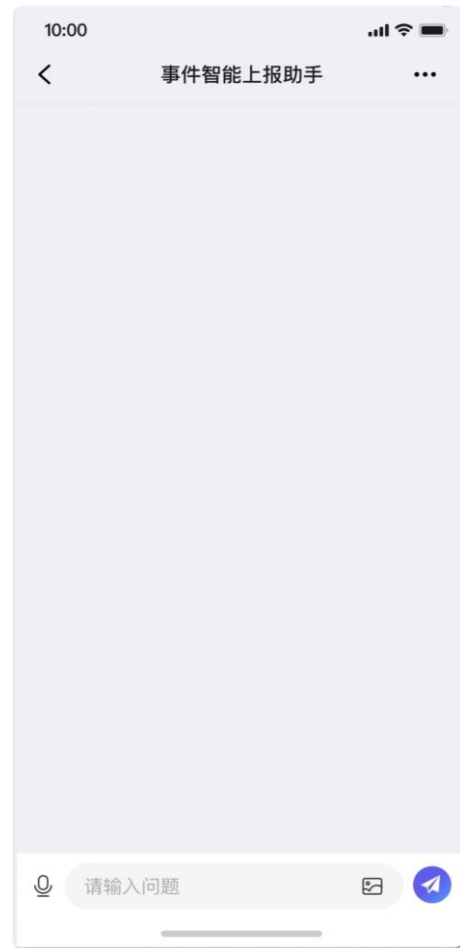
Qwen-VL-32B  
识别图片并生成事件描述

## 业务价值

85%  
识别准确率

60%  
上报时效性提升

85%  
处置意见推荐准确率



# 03 /政务服务：“能办”向“好办”转变

---

# 杭州西湖区：政务服务实现“咨导办”全流程循环

整合了西湖区营商环境数据、政策、资源、服务和各类数字化应用。结合阿里通义千问大模型，本平台还打造了全国首个AI助企专员——“西小服”。西小服基于通义大模型而建，覆盖政策、审批、人才、金融、科创等多方面企业关心的领域，使“西小服”可以随时智慧应答企业要求。

打通“全量收-智能分-自动派-跟踪办-死循环晒”全流程，赋能涉企问题分层分类分级高效死循环解决，依托AI技术为政务服务的流程再造和行政审批的制度重塑开展了有益的探索



## 1 语义处理 服务贴心

基于智能大模型而建，“西小服”具有强大的语义理解和处理能力，可根据上下文语境，准确理解企业提出的问题，自动生成自然、流畅的答案。

## 2 营商DNA 智能应答

西湖区统筹整合了各级营商环境资源共计数千条，形成“西小服”训练数据库，覆盖政策、审批、人才、金融、科创等多方面企业关心的领域，使“西小服”可以随时智能应答企业诉求。

## 3 自我学习 时时升级

“西小服”拥有自我学习能力，能根据用户的使用反馈不断调整回答策略，持续优化回答能力，用户的“点赞”和“点踩”都能使它得到激励，为企业提供更加优质的服务。

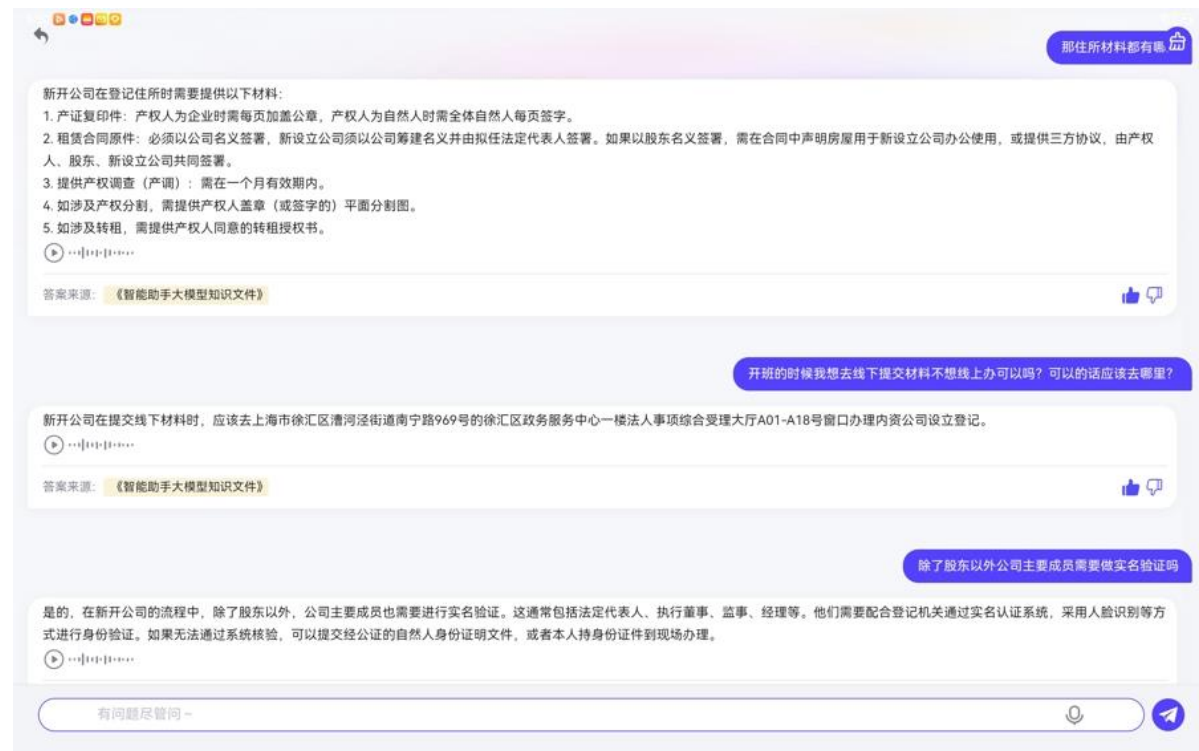
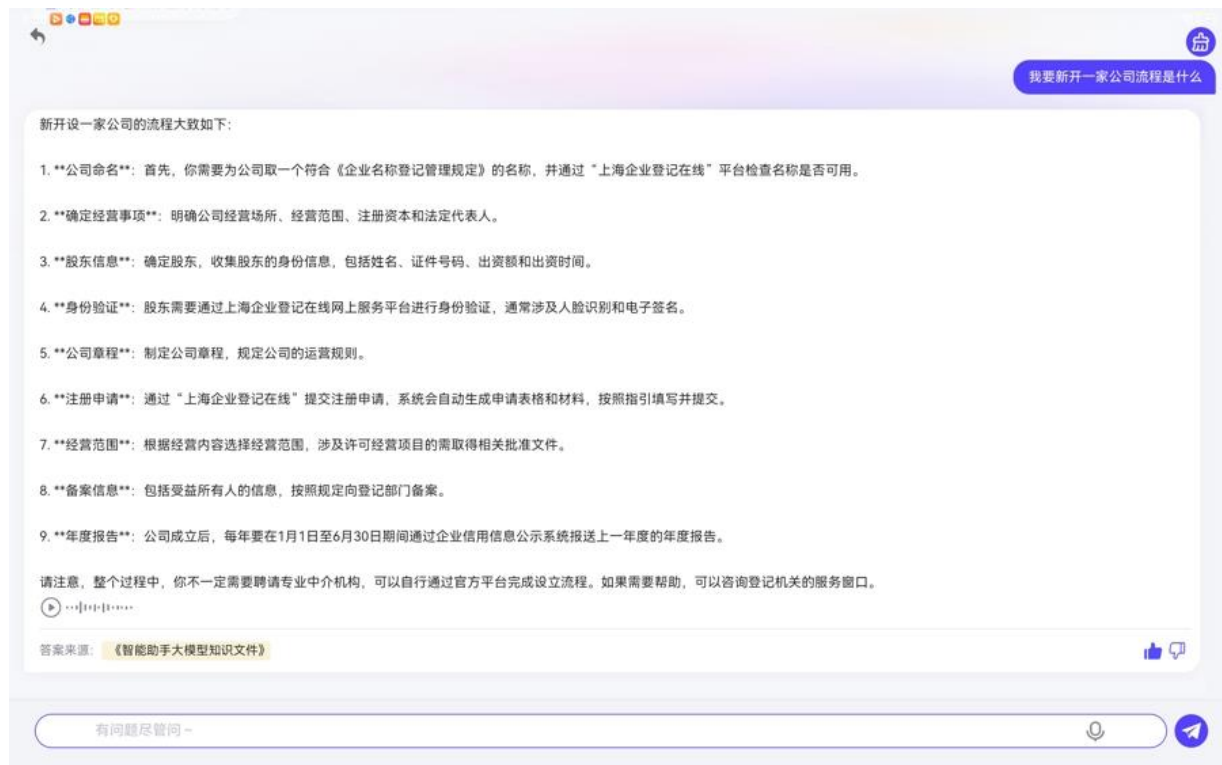
## 支援能力

总结摘要	数字化服务商的申报门槛	
逻辑推理	申请现代农业奖励要带上营业执照吗	
逻辑推理	60岁了还能申请西湖英才计划吗	
逻辑推理	退役运动员可以申请补贴吗	
逻辑推理	杭州本科应届毕业生生活补贴的标准是多少?	

## 效果展示



# 上海徐汇区：行政服务中心的AI军师



基于徐汇区行政服务中心、区大数据中心和区域运中心“三中心合并”的数字底座贯通，政务大模型的研发：梳理大模型要学习的知识点；总结法人事项办理综窗的高频问答；在本地化部署阿里云通义千问72B的基础大模型。已构建“办事人提问-窗口人员转化-大模型详细回复”的应用场景。

实现 10 轮以上的自然语言咨询能力，90%以上的多轮对话意图理解准确率，90%以上的知识召回准确率，95%以上的整体回答精准率。员工培训时间从6个月缩短到2个月。

自2018年首创“零差别”受理综合窗口以来，每位“十八罗汉”都通晓1000余项法人事务“一窗综办”事项；推出基于政务大模型的“十八罗汉数位人”。

# 04 / 公共服务：“统一规范”向“个性智慧”升级

---

# 【案例1】“安诊儿”：专属数位家庭医生（1000万用户）

个人健康档案、病历、顶尖专科医生团队经验



智能导诊、病情咨询、健康知识、指标解读、就医陪诊、用药助手



全国首个省域共享、数实融合的数位健康人“安诊儿”（Angel），让每个居民拥有陪伴一生的专属数字家庭医生。

## 【案例2】杭小忆：全国文旅系统首个Agent（300万用户）

### 一、融汇多源文旅数据资源

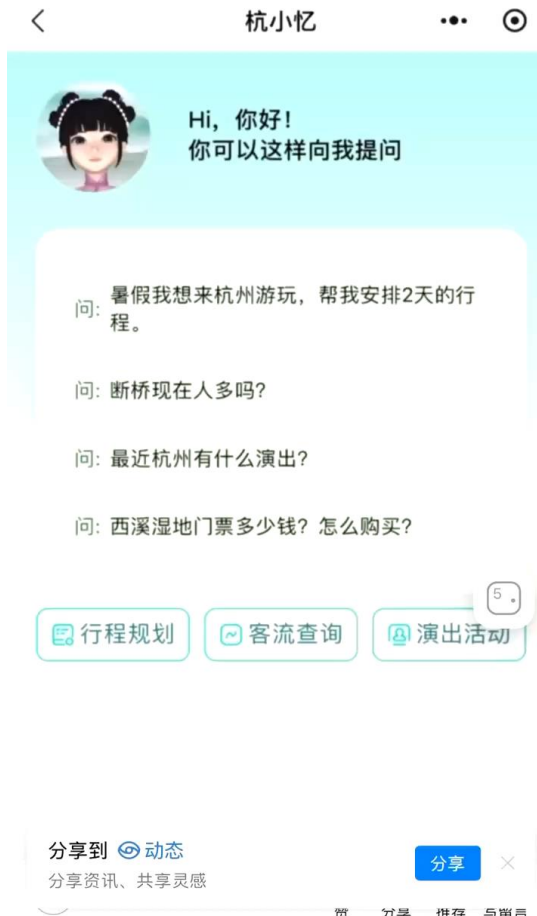
依托杭州城市大脑文旅系统，汇集景区限行、旅游气象、航空出行、高铁出行、停车泊位等公共数据，酒店预订、门票预订、交通预订等游客行为数据，酒店房价、景区门票、景区二次消费等业务经营数据。

### 二、打造全链路智慧旅游新服务

打造杭州文旅专属语料库，结合通用大模型和文旅专属大模型，增强旅游服务能力

### 三、创新全过程伴随式旅游体验

通过景区实时客流监测和游客体验舒适度评估，引导游客分流错峰出行。



国家第三批“数据要素×”文化旅游领域典型案例

# 05 / 结语：政务大模型 —— 从点状场景向系统性“智能中枢”演进

# 政府的大模型建设整体思路和启示



## SaaS层：应用百花齐放

- 业务应用由应用提供方各自提供
- 业务应用通过API嵌入方式实现大模型应用，灵活匹配业务使用需求和习惯

## MaaS层：基模智能完备

- 基础大模型智能化程度高，选用知名且排名第一梯队基础模型进行训练和推理应用
- 模型类型丰富，参数齐全、完备，满足各种应用场景

## PaaS层：模型平台强大易用

- 建设简单易用、功能完备的大模型应用平台，降低模型使用门坎，赋能成员单位

## IaaS层：硬件资源灵活纳管

- 支持一云多芯、一云多算力调度，能够构建高性能训练和推理集群，支持集团各成员单位或部门并行模型应用

## 硬件设施层：GPU多样化异构建设

- GPU以主流芯片为主
- 高性能GPU卡（训练用）和普通性能GPU卡（推理用）组合建设，降低建设成本
- 多芯片异构建设，不被某个单一芯片绑定，降低供应链风险

# 构建政府侧AI的四步曲

选场景

造语料

训模型

建应用

业务 + AI

政策咨询 | 事件分拨 | 辅助执法 | 辅助决策...

合适的业务AI场景

AI + 业务

智能客服 | 公文写作 | 代码编写 | 报告生成...

CPT语料

无标注

微调语料

有标注

RL语料

有标注 + 偏好

行业专业知识



文本



图片



视频



音频



结构化数据

强化学习RL

RLHF | DPO | GRPO...

微调Finetuning

SFT | LoRA | QLoRA...

继续预训练CPT

Agentic AI

多Agent协同, 复杂目标达成

AI Agent

单Agent, 简单任务执行

检索增强RAG

基于知识库的交互式内容生成

AI组织及人才升级

AI组织升级

AI人才培养

AI制度建设

AI考核激励

# 浙江：政务大模型总体架构及“统分”关系

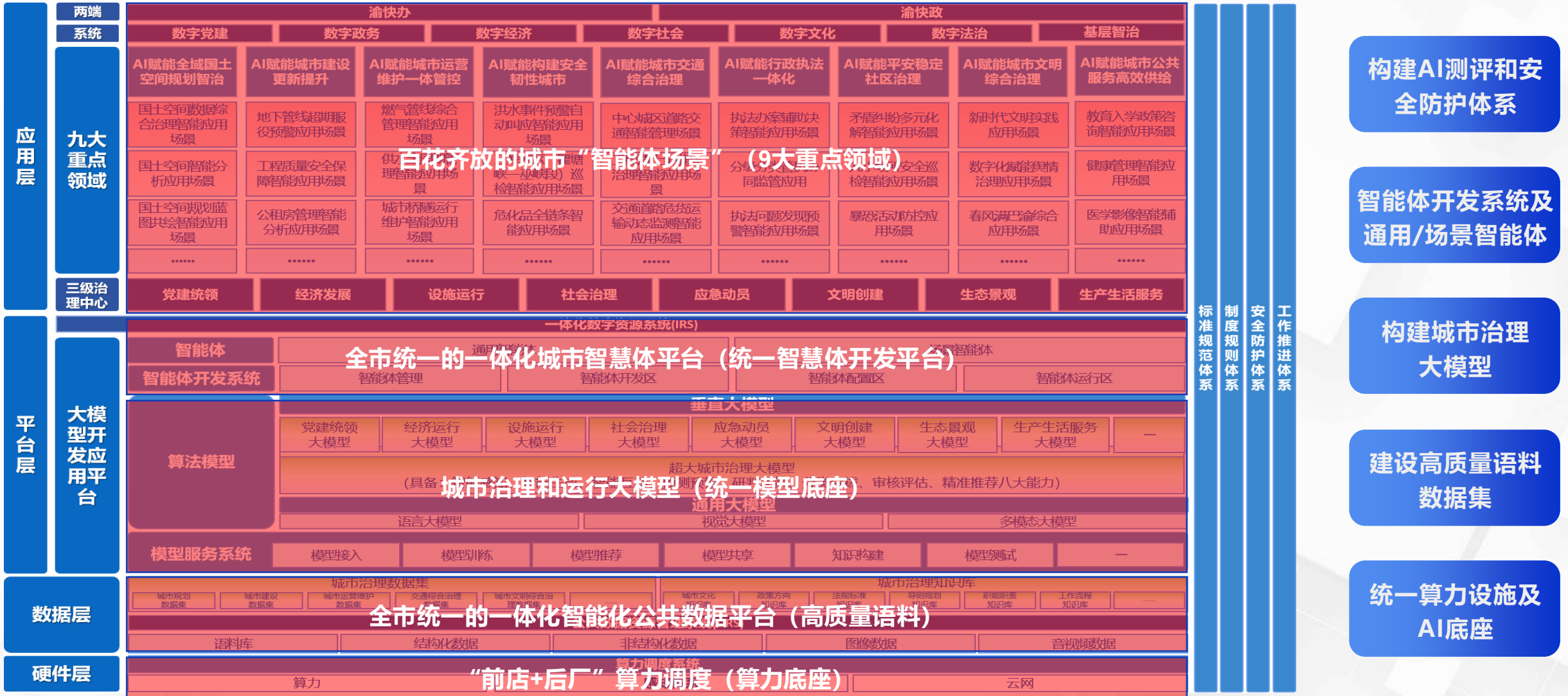


## 统分关系描述

- 应用场景：**由省数据局统一提供智能办公助手、文件阅读助手、数据分析助手等共性服务。各地各部门按需建设应用场景，形成的模型能力在模型能力共享平台注册发布，支持全省共享复用。
- 应用支撑平台：**政务大模型通用能力，由省资料局统筹建设，各部门通过接口调用。模型开发工具，由省数据局统筹建设，为各部门开通租户使用。模型能力共享平台，由省数据局统筹建设，提供模型接口、应用接口注册、发布和管理等能力。
- 语料数据：**全省统一归集和管理训练语料数据，建设公共训练语料库和测评语料库
- 模型设施：**基础大模型由全省统筹，通过接口方式提供各地各部门进行模型微调和推理服务。各地各部门原则上不重复建设。
- 算力设施：**训练算力由全省统筹，各地各部门按需使用。推理算力按需建设，省级由省政务云统一提供、省级部门按需申请使用。

# 重庆：建成AI赋能超大城市现代化治理重庆样板

到2027年，开发完成**100个**以上智能体，累计打造不少于**60个**具有创新性和可复制性的典型应用场景，建成**AI赋能超大城市现代化治理重庆样板**。





计算，为了无法计算的价值

Computing for Value beyond Computation