

# 技术赋能与治理重塑：人工智能在政务服务领域的应用研究

李伟

青岛市政务服务和公共资源交易中心

DOI: 10.32629/ems.v8i4.19748

**[摘要]** 人工智能技术正深刻重塑政务服务形态，推动数字政府从信息化向智能化跃迁。本文系统梳理了人工智能在政务服务领域的应用现状，揭示了从“单个事项”到“一类事项”再到“绝大多数事项”的阶段性演进路径。研究发现，政务大模型已在咨询服务、辅助决策、内部办公等场景取得显著成效，公文处理效率提升达90%，政务咨询准确率超95%。然而，技术应用也面临数据安全、算法“黑箱”、智能鸿沟、数字形式主义等多重风险。本文提出，应在坚持“辅助型”定位前提下，构建集约化建设模式，完善跨部门协同保障体系，建立准备度评估机制，在效率与公平、技术与制度之间寻求动态平衡。

**[关键词]** 人工智能；政务服务；数字政府；政务大模型；智能鸿沟

## 一、引言

数字时代的政府治理正经历从“人力服务型”向“人机交互型”的转变。2025年国务院《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》明确提出，要打造精准识别需求、主动规划服务、全程智能办理的政务服务新模式。截至2025年6月，全国已有320个地区和部门接入DeepSeek等主流大模型，覆盖政务服务、社会治理、机关办公等四大类别16个场景，其中政务服务类应用占比达64%。广东、北京等地实践显示，政务大模型可使公文处理效率提升90%，政务咨询准确率超95%。深圳市福田区率先部署“政务龙虾”智能体，民生诉求分析效率实现质的飞跃；南京市“我的南京”APP打造智能助手“宁宁”，累计使用超百万次。这些实践昭示：人工智能正在重新定义政务服务的边界。

然而，技术赋能并非单向度的进步叙事。当算法介入公共服务分配，当智能系统逐步替代人工审核，一系列问题随之浮现：如何确保技术应用的公平性？如何防范“智能鸿沟”加剧社会分化？如何在追求效率时坚守公共价值底线？这些构成了本文的核心议题。

## 二、人工智能赋能政务服务的应用路径

从技术演进与政务实践的双重审视，“人工智能+政务”的应用呈现清晰的阶段性特征。

### （一）初级阶段：单个政务事项的智能化

第一阶段聚焦于将人工智能运用于结构清晰、重复性高的单一事项。这类应用主要分布在两个领域：一是政府与社会互动的外部事务，如“高效办成一件事”中的智能问答、智能引导；二是政府内部管理事务，如公文写作辅助、材料智能预审。

这一阶段的典型特征是“问题明确、边界清晰”。以青岛

市推出的“政务服务边聊边办”为例，通过一个聊天界面集成咨询、导办、申报、评价等全流程，实现“即问即答”的对话式办事服务，累计上线17个场景。福田区“政务龙虾”在卫生许可办理岗位充当“辅导员”，用大白话沟通办证材料，审批效率提升2至3倍。技术层面主要依赖自然语言处理和知识图谱，将基层人员从重复性的材料核验中解放，如青岛西海岸新区“AI·卫”政务助手，减少基层人员60%以上重复性工作量。

### （二）进阶阶段：一类政务事项的集成化

第二阶段是由“单个事项”向“一类事项”的横向或纵向集成。这意味着人工智能不仅要处理孤立事项，还要打通业务流程、整合数据资源、协调部门权责。

横向集成指向跨部门的并联审批，如企业开办涉及工商、税务、社保等多个部门；纵向集成指向同一事项的层级联动。实现这一集成需要两个支点：业务流程的重构与人工智能的系统集成能力。南京“我的南京”政务大模型提供了典型案例，构建“1+N”模型架构，基于超百万级政务数据构建语料库，使市民只需一句话表达诉求，即可推荐解决诉求的应用或线下方案。这标志着人工智能开始理解用户意图的复杂性，并在跨应用层面提供服务整合。

### （三）高阶阶段：绝大多数政务事项的全面渗透

第三阶段是“人工智能+绝大多数政务事项”的全面应用，除因安全等特殊原因不适宜开展的事项外，所有政务事项均纳入智能化体系，形成各级各类政务事项纵横贯通、条块协同的“人工智能+全国一体化在线政务服务平台”。

在这一阶段，人工智能将“纵到底、横到边”，打破科层制结构及跨部门协同壁垒。青岛市实践已显现这一趋势：在城市治理领域，“城管事件智能派单应用”将派发时间由60

秒缩短至1秒内，准确率达94%；“公众诉求分析应用”实现智能分类、地址分析、报告生成，群众诉求问题解决率同比上升13.4%。更重要的是，高阶阶段的人工智能开始具备预判能力。福田区“政务龙虾”能够自动把海量民意诉求“吃”进去，快速生成“体检报告”，精准识别群众最关心的问题、哪里问题最多，甚至提前预判潜在风险。这意味着人工智能正从“事后响应”走向“事前预判”，从“工具理性”走向“治理智慧”。

### 三、技术赋能的多重效应

人工智能在政务领域的深度应用，正释放多维度的治理效能。

行政效率的指数级提升。数据显示，政务大模型“文本+机器人”分流了近三分之一的人工服务，智能派单和智能预审替代了近一半的人工服务。青岛市“劳动仲裁类案同裁”应用，推动文书记录错误率从5%降至2%，生成时间从3-5天缩短至1-3天。效率提升的背后，是机器处理能力对人力极限的超越——机器可以7×24小时不间断工作，毫秒级处理海量信息。

服务模式的根本性转变。传统政务服务遵循“群众围着流程转”的逻辑，群众需要理解政府职责划分、熟悉办事流程。人工智能使这一逻辑发生倒转：系统开始理解群众的自然语言表达，主动匹配相应服务，实现从“人找服务”到“服务找人”的转变。

决策质量的系统性提升。人工智能的知识整合能力为政府决策提供新的可能。青岛市“应急事故调查辅助决策应用”整合多方事故数据，相似案例推荐准确率达90%，事故根因分析全面性较人工提升60%。这意味着决策者可以站在更全面的息基础上做出更科学的判断。

基层负担的有效减轻。长期以来，基层工作人员被淹没在材料核验、报表填写等事务性工作中。人工智能使基层人员得以从重复性劳动中解放，聚焦于更高价值的工作。福田区民生诉求分析岗位，过去完成一份调研报告需2至4周，而“政务龙虾”部署后，7000多条数据5小时即可分析出结果。

### 四、风险审视：技术赋能背后的隐忧

技术的光芒之下，阴影同样存在。人工智能在政务服务中的深度应用，正引发一系列值得警惕的风险。

#### （一）数据风险：质量与安全的双重困境

高质量政务数据集是保障人工智能应用正确运行的基础，但现实中数据问题普遍存在。在同一系统内，数据缺漏、部分失实、敏感数据缺乏标注等问题屡见不鲜。跨系统之间，数据标准不统一、内容不一致、时间属性不匹配等协同困境更为突出。

数据安全是另一道紧箍咒。OpenClaw 开源 AI 智能体因

涉及系统权限，暗藏数据泄露、误操作等风险。政务数据一旦泄露，不仅侵犯个人隐私，更可能危及国家安全。如何在数据共享与安全保护之间找到平衡，成为必须破解的难题。

#### （二）技术风险：算法“黑箱”的治理困境

当前人工智能算法的“黑箱”问题尚未得到有效解决。当算法介入公共决策，其不可解释性可能带来信任危机：算法偏见可能导致不公待遇；“AI 幻觉”可能导致虚假信息生成；非开源算法使决策过程无从追溯。更棘手的是，即便算法是开源的，也易受模型窃取、模型投毒等攻击。

2025年《政务领域人工智能大模型部署应用指引》明确强调，必须坚持“辅助型”定位，对于代表政务部门面向社会公众提供服务的人工智能应用，应严格执行内容审核制度，防范模型“幻觉”风险。这一定位本质上是对技术局限性的清醒认知：人工智能可以辅助决策，但不能替代决策；可以提供建议，但不能承担最终责任。

#### （三）社会风险：智能鸿沟的悄然扩大

当政务服务日益依赖智能交互，当业务办理必须通过APP预约认证，信息弱势群体正面临被“高效”服务体系边缘化的风险。

智能鸿沟是传统数字鸿沟在人工智能时代的深化。如果说数字鸿沟的核心在于硬件接入与基础技能的不平等，那么智能鸿沟则指向个体认知能力与新型工具应用能力的代际差距。老年人、低教育程度者、残障人士、偏远地区居民等群体，或因难以理解系统提示而操作失误，或因无法适应智能交互而沟通受挫。当技术迭代的速度与用户能力提升形成巨大反差，智能鸿沟的扩大几乎成为必然。

#### （四）制度风险：数字形式主义的蔓延

与所有新技术应用一样，人工智能在政务领域也面临着被异化的风险。不同部门各自为政，重复开发功能相近的系统；部分应用缺乏更新维护，成为“僵尸APP”；基层人员从上传不必要的截图到多头填报，政务应用不仅不能为工作赋能，反而成为新的形式主义负担。

《人民日报》评论一针见血地指出：政务数字化不是“技术秀场”，更不是“政绩工程”，而是服务群众、提升治理的务实举措。当技术应用脱离实际需求，当“人工智能+”成为跟风逐热的标签，技术便从解放人的工具异化为束缚人的枷锁。

### 五、协同治理：迈向负责任的人工智能政务

面对机遇与挑战，亟须构建技术理性与人文价值共生的人工智能政务发展框架。

#### （一）制度先行：构建跨部门协同的规则体系

制度创新是技术应用健康发展的根本保障。当前，跨部门人工智能应用中超过60%的项目因协调机制缺失导致实施周期延长30%以上，凸显制度创新滞后于技术发展的困境。

完善法治保障是首要任务。应明确“共享为原则、不共享为例外”的法律原则,建立数据共享负面清单制度,健全数据共享安全审查机制。对于关键公共服务的AI系统,应推动算法透明性审查,要求提供可解释性说明,探索人工智能行政行为的备案追溯制度。

强化中枢协调同样不可或缺。可考虑在国家层面设立AI政务服务权威中枢机构,对跨部门AI项目实行全生命周期管理。深圳福田区的探索提供了有益经验:每个“政务龙虾”背后都有一位在编公务员担任“监护人”,对智能体的回答和决策全程负责。这种“人机共责”的机制设计,既发挥了技术的效率优势,又坚守了行政的责任底线。

### (二) 集约建设: 破解“模型孤岛”的实践路径

分散建设、重复投资是当前政务大模型应用的突出问题。不同部门各自为战,不仅造成资源浪费,更形成新的“模型孤岛”。

青岛市探索的“1+2+N”集约化建设模式值得借鉴:由市大数据局统一建设政务大模型应用支撑底座,以数据、算力为双轮驱动,各级各部门实现N个大模型应用创新。这一模式将所有智能算力资源纳入政务云管理平台集中管控,有效减少同类模型的重复部署。

《政务领域人工智能大模型部署应用指引》明确提出,应探索构建“一地建设、多地多部门复用”的集约化部署模式。浙江宁波奉化区自2025年7月起推进政务应用集约运维改革后,信息化人员精减76.3%,应用系统压减39.3%,运维成本降低30%。集约化不仅是经济账,更是治理账——只有打破“系统林立”的碎片化格局,才能实现真正的协同治理。

### (三) 包容设计: 弥合智能鸿沟的技术路径

技术普惠不能自动发生,需要主动的制度干预与技术适配。弥合智能鸿沟,必须在技术开发、部署和服务环节兼顾不同群体的差异化需求。

在技术层面,应开发融合语音、图像、文本的多模态交互系统,为视障人群提供高精度语音导航,为听障群体实现语音文字实时转换。在应用层面,应推出“一键求助”“大字版”等适老化政务APP版本。在语言支持层面,应加强少数民族语言和地方方言的识别能力。

能力建设是根本之策。应将数字技能培训纳入基本公共服务体系,在社区中心、老年大学、乡村服务站等场所建立常态化培训机制,让信息弱势群体真正跨越智能鸿沟。技术的温度,最终体现在对每一个人的包容与关怀上。

### (四) 审慎推进: 建立准备度评估与压力测试机制

“在确保安全的前提下稳妥有序推进”——这一原则要求建立科学的评估与测试机制。

“人工智能+政务”准备度评估体系在应用建设前,围绕

数据质量、技术能力、系统兼容、事项规范、伦理规制等维度展开评估,评价各方面条件的成熟程度。通过科学评估,为是否开展、如何开展“人工智能+政务”应用提供决策支撑。

同时,应开展极端情境压力测试,模拟数据异常、网络攻击、突发高并发等极端情况,检验人工智能系统的稳定性和可靠性。只有在极限条件下依然能够安全运行的系统,才能真正交付公众使用。

## 六、结语: 在技术与治理的融合中重塑公共价值

人工智能与政务服务的深度融合,正在开启数字政府建设的新篇章。从智能客服到辅助决策,从流程优化到模式创新,技术正以前所未有的深度和广度重塑政府治理的形态。然而,技术再先进,也只是工具;效率再提升,也只是手段。政务服务的终极目标始终是更好地服务人民、维护公平正义。

因此,人工智能在政务领域的应用必须坚守几个基本立场:技术是辅助而非替代,人始终是决策的主体和责任的主体;效率必须与公平并重,不能因追求效率而牺牲少数群体的权益;创新必须在安全可控的前提下推进,不能以风险为代价盲目跟风;应用必须务实管用,不能沦为形式主义的“技术秀场”。

《政务大模型发展研究报告(2025年)》指出,当前我国政务大模型还处于起步阶段。这是一个客观而清醒的判断。起步阶段意味着巨大的发展空间,也意味着必须审慎探索、稳扎稳打。唯有在技术与治理的深度融合中,始终锚定公共价值的坐标,人工智能才能真正成为提升政府治理现代化水平的核心引擎,让政务服务更有温度、更有质感、更有智慧。

### 【参考文献】

- [1]清华大学国家治理研究院等. 政务大模型发展研究报告(2025年)
- [2]南京市数据局. “我的南京”政务大模型入选全国“人工智能+政务”案例
- [3]李泰. 人工智能政务发展需警惕智能鸿沟[N]. 学习时报, 2025-09-13
- [4]余晓晖. 推动“人工智能+政务”深度融合 赋能政务领域数智转型升级
- [5]佟西中. “政务龙虾”来了,好养吗?[N]. 中国新闻周刊, 2026-03-10
- [6]张维超. 建立健全跨部门协同的AI政务保障体系[N]. 湖南日报, 2025-05-14
- [7]李兵等. 大模型赋能智能政务发展现状与趋势[C]//中国智能互联网发展报告(2025)
- [8]青岛市人民政府. 青岛已上线八十三个政务大模型应用
- [9]人民日报. 政务应用务求集约高效[N]. 人民日报, 2025-12-04