人工智能（AI）协同管理规范

编制说明

《人工智能（AI）协同管理规范》标准编制组

2026 年 10 月

一、工作简况

（一）任务来源

为规范地市级党政机关人工智能协同管理行为，推动跨部门、跨层级政务协同工作的人工智能化转型，梅州市政务大数据管理中心提出制定《人工智能（AI）协同管理规范》团体标准，由广东省数字政务协会归口发布。本标准与《人工智能（AI）办公秘书应用规范》相衔接，共同构成人工智能在政务办公领域应用管理的标准体系：前者面向个人岗位的办公辅助应用，本标准面向跨部门、跨层级的组织协同管理。

（二）起草单位

起草单位拟包括梅州市政务大数据管理中心、广州市数字政务运营中心、江门市大数据管理中心、广东省数字政务协会等单位。

（三）目的和意义

政务协同工作是党政机关运转的基础性、常态化工作，涉及公文办理、任务分办、会议组织、项目管理、知识共享、运维保障等多个环节。人工智能技术引入协同办公后，在提升办理时效、压减公文积压、辅助决策等方面展现出明显价值。但从行业实践看，人工智能在政务协同领域的应用目前仍缺少统一的管理规范，主要表现在四个方面：一是人工智能在协同事项中的职责边界不清，辅助处置与替代决策之间的界限没有统一尺度；二是跨部门协同的权责划分依赖个案约定，易出现职责真空或重复处置；三是生成内容标识、数据安全、涉密信息处理等合规要求在协同场景中缺少落地规范；四是各地市在规

则配置、指标设定上缺少可比对的基准，建设质量参差不齐。

本标准旨在建立三个层面的统一：在管理框架层面，以过程方法和 PDCA 循环构建“规划—运行—监督—保障与改进”的五阶段闭环；在行为规范层面，明确协同事项识别分级、权责定义、规则配置、督办预警、留痕追溯等关键环节的管理要求；在安全底线层面，规定数据分级分类、最小授权、密码应用与生成式人工智能服务合规要求。本标准的实施有助于压缩公文办理时效、减少协同事项积压，同时为地市级政务人工智能协同管理提供可执行、可考核、可追溯的管理依据，并为与省级政务协同底座的衔接预留标准化接口。

本标准属于推荐性团体标准，不设定强制性要求，其中涉及的具体阈值、时限、指标均以参数化方式表述，由使用单位结合本地实际设定。

（四）编制原则

本标准制定遵循以下原则：

1. 协调性

本标准严格遵循国家有关标准化、数据安全、网络安全、个人信息保护的法律法规要求，与电子公文处理、信息技术服务运行维护、大模型安全等领域的现行国家标准保持协调。行政法规、部门规章和地方政策文件不列入规范性引用文件，改列入参考文献，以符合 GB/T 1.1—2020 对规范性引用文件范围的要求。

2. 实用性

本标准立足地市级政务协同办公平台的建设和运行实际，条款要

求与当前协同管理的业务流程和技术条件相适应。涉及具体数值的内容以资料性附录形式给出样例，并明确由各地市在规则库中参数化设定，不作统一强制值，避免脱离实际的技术要求。

3. 规范性

本标准按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》确立的规则编写，章节划分、条标题、列项引导语、资料性附录与参考文献的设置均符合该导则要求。

4. 安全性

人工智能参与政务协同处置涉及公文凭据、敏感数据和行政决策过程，本标准将安全合规要求作为独立章（第 7 章）设置，并在协同管理各环节贯穿数据安全、权限审计、保密禁限与生成内容标识要求，坚持发展与安全并重。

（五）编制过程

（1）标准立项。2026 年 9 月 14 日，经梅州市政务大数据管理中心提出立项申请，广东省数字政务协会审议后批准立项并发布立项公告。

（2）成立编制组。2026 年 10 月 9 日，立项后组建标准编制组，编制组由政务管理部门和平台应用单位的专业人员组成，负责标准文本起草与调研验证。

（3）调研与起草。编制组围绕人工智能在政务协同办公中的应用现状开展调研，梳理公文办理、任务分办、会议组织、项目管理、知识共享、运维保障等场景的实际流程，形成标准框架与章节划分草

案，完成标准初稿。

（4）内部审议。编制组对初稿进行内部审议，重点审议规范性引用文件范围、术语定义的技术来源、核心指标设定的合理性，形成修改意见，编制组修改后形成征求意见稿。

二、标准的主要内容

（一）技术内容说明

本标准规定了地市级政务协同办公场景下人工智能协同管理的总体要求、协同管理要求和安全管理要求，适用于地市级党政机关及其下属事业单位基于一体化政务协同办公平台，在跨部门、跨层级政务协同工作中对人工智能的管理和应用。本标准不适用于面向个人岗位的人工智能办公秘书应用，该部分内容见《人工智能（AI）办公秘书应用规范》。

本标准的主要技术内容包括:

（1）范围与适用对象：明确地市级党政机关及其下属事业单位在跨部门、跨层级政务协同工作中对人工智能的管理和应用，界定与个人岗位办公秘书应用的适用边界。

（2）规范性引用文件：列出现行国家标准 18 项，涵盖党政机关公文格式、质量管理体系、信息安全风险评估、网络安全等级保护、信息技术服务运行维护、党政机关电子公文格式与系统建设、个人信息安全、数据安全能力成熟度、政务信息共享数据安全、密码应用、数据中心业务连续性、人工智能大模型等，均为正文规范性引用、构成本文件必不可少的条款。其中信息技术服务运行维护采用 GB/T

28827.1—2022，按具体部分与年份引用，以确保引用边界明确、验收判据唯一。部门规章和地方管理文件列入参考文献。

（3）术语和定义：界定人工智能协同管理、协同事项、协同规划、协同引擎、规则库、红黄牌督办、销号、效能评估、智能体等 9 个术语。各术语在标准正文中均注明技术来源或可参照的依据文件，具体转化来源见本条下方说明。

（4）缩略语：给出 AI、KPI、OA、PDCA、SLA 等缩略语。

（5）总体要求（第 5 章）：提出闭环管控、权责清晰、人在回路、安全合规、持续改进五项管理原则；建立以过程方法和 PDCA 循环为基础的“协同规划—协同运行—协同监督—协同保障与评价改进”五阶段闭环总体框架，并给出总体框架图；明确管理方、使用方、服务方、督办方四类主体及其职责；提出协同引擎与流程编排、数据共享与交换、模型与智能体服务、接口与互操作四项技术要求。

（6）协同管理要求（第 6 章）：按五阶段闭环逐阶段规定管理要求，包括协同事项识别与分级、权责定义、规则配置、协同考核（6.1）；任务分派、公文协同、会议协同、项目协同、跨域协同、运维协同六类运行场景（6.2）；督办预警、留痕追溯、行为监测、保密审查（6.3）；组织角色、安全合规、运维保障、培训推广（6.4）；以及协同考核、效能评估、评价改进（6.5）。

（7）安全管理要求（第 7 章）：规定跨部门数据安全的分级分类保护、权限控制与操作审计、保密与密码应用要求落实、生成式人工智能服务合规四项要求，明确算法备案选用、生成内容标识、记录

链保存等具体义务。

（8）附录 A（资料性）协同管理样表：给出协同管理 PDCA 映射表与 KPI 考核表样，建立五阶段、章条与指标之间的对应关系，作为考核填表的参考格式。

（9）附录 B（资料性）地市级协同事项分级清单编制样本：给出公文类与项目（事项）类协同事项的分级样本，以及一张可直接套用的分级清单模板和填写说明，供各地市编制本地《协同事项分级清单》时参照。

（10）附录 C（资料性）公文办理红黄牌督办说明：说明红黄牌督办的概念、分级计时与双牌阈值等规则要点、督办闭环流程及其与现行制度、标准的衔接关系。

（二）术语的来源与确定依据说明：

本标准第 3 章界定的 9 个术语，均不属于现行国家标准已界定的术语，其定义系在本标准技术内容范围内自主形成。各术语的形成方式可归为三类：一是将现行国家标准中的相关要素按本标准的适用场景重新组合，形成新的组合概念；二是参照现行国家标准中某项要素的功能内涵加以限定后形成；三是以现行国家标准或法规、规章中的具体要素为基础，结合本标准的管理对象重新定义。具体来源与转化依据如下：

（1）人工智能协同管理（3.1）：组合形成。取 GB/T 45288.1—2025《人工智能 大模型 第 1 部分：通用要求》3.1 条“大模型”的技术内涵作为“人工智能”部分的界定基础，取 GB/T 28827.1—

2022《信息技术服务 运行维护 第 1 部分：通用要求》3.1 条“运行维护服务”对“综合服务”的界定方法作为“管理”部分的方法参照（该条将服务定义为依据需方服务要求，对信息系统各类对象提供的综合服务），并参照其 3.5 条“过程”与 3.9 条“运行维护服务内容”所体现的“按需约定、分项交付”的组织思路，结合本标准的五阶段管理内容组合形成本术语。需说明的是，GB/T 28827 的适用对象是信息系统运维服务，本术语将其服务组织方法迁移至政务协同管理场景，并以协同事项的规划、运行、监督、保障与评价改进五项活动限定其范围。

（2）协同事项（3.2）：参照界定。参照 GB/T 19000—2016《质量管理体系 基础和术语》3.4.1 条“过程”的定义方式，即“利用输入实现预期结果的相互关联或相互作用的一组活动”，将“工作单元”作为政务协同语境下的管理对象加以界定；并参照 GB/T 33482—2016《党政机关电子公文系统建设规范》3.2 条“电子公文处理系统”对公文拟制、办理、管理等过程的管理范围界定，确定本术语涵盖的事项范围。其中“需由两个及以上部门（或层级）共同参与办理”这一要素，现行国家标准无对应表述，系依据跨部门协同的客观需要设定，用于区分协同事项与本单位内部办理事项。

（3）协同规划（3.3）：转化形成。以 GB/T 19000—2016 引言中 PDCA 模式的“策划（Plan）”环节为基础。GB/T 19000 引言所列 PDCA 循环中，策划阶段包含“确定顾客要求和质量目标”“确定过程”“确定资源”等活动；本术语将这些活动按协同管理对象重

新表述，转化为对协同事项范围、权责划分、规则配置与效能目标的识别、定义与设定。

（4）协同引擎（3.4）：转化形成。以 GB/T 33482—2016 中电子公文处理系统所承载的公文流转功能为基础。GB/T 33482 3.2 条将电子公文处理系统定义为“对公文拟制、办理、管理等过程进行管理的信息系统”，5.1 条、5.2 条分别规定了格式要求与兼容性要求，该标准虽未提出“引擎”概念，但其描述的公文流转与系统管理功能是本术语所指功能的直接来源。本术语在此基础上补充“规则判定、事件驱动与状态管理”三项要素，来源于政务协同事项在办理过程中需要按规则自动分派、按状态流转的实际需要。

（5）规则库（3.5）：转化形成。以 GB/T 33482—2016 中公文处理相关要求所体现的规则化办理方式为基础。该标准对公文的格式、元数据、接口、归档等均规定了统一的处理规则，本术语将这些分散于各章的处理规则集中抽象为“可机读、可参数化方式组织”的规则集合，并按政务协同督办需要明确其覆盖分级计时、触发、流转与预警判定四类。

（6）红黄牌督办（3.6）：自主提出，依据既有规范构建。该术语为本标准新提出，其构成要素分别有明确依据：一是“分级计时”依据 GB/T 9704—2012《党政机关公文格式》所规定的公文“紧急程度”要素，该要素为公文眉首的组成部分，用于标注公文送达和办理的时限要求；二是“限时办结”的合法性依据为《党政机关公文处理工作条例》第二十四条，该条规定收文办理程序中“紧急公文应当明

确办理时限”“承办部门对交办的公文应当及时办理，有明确办理时限要求的应当在规定时限内办理完毕”“及时了解掌握公文的办理进展情况，督促承办部门按期办结”；三是“催办”依据同条例第二十四条关于催办的规定。本标准将上述时限管理与催办要求，通过黄牌（临期预警）、红牌（超时通报）两级阈值实现自动化的方式予以落地，未改变现行公文办理程序。截至本标准送审时，尚未检索到专门规定“红黄牌督办”的国家标准或行业标准。

（7）销号（3.7）：转化形成。以《党政机关公文处理工作条例》中公文办理各环节结束后的“办结”这一管理状态为基础，将其在政务协同督办场景中转化为“解除督办状态”的处置动作命名，并按GB/T 19000—2016 的术语命名方式采用动名词形式。需说明的是，条例本身未使用“销号”一词，该词为协同管理实务中的惯用表述，本标准予以采用并予以定义。

（8）效能评估（3.8）：转化形成。以 GB/T 33850—2017《信息技术服务 质量评价指标体系》第 4 章“信息技术服务质量模型”及第 11 章“评价过程”为方法基础。该标准建立了安全性、可靠性、响应性、有形性、友好性五个质量特性，并规定了“确定需求—选择目标—实施评价—评价结果分级”的评价过程，本术语将该评价方法迁移至协同管理过程，形成对协同管理过程效率、质量与效果进行量化测度与判定的活动。

（9）智能体（3.9）：参照现行技术文件定义。参照全国网络安全标准化技术委员会《人工智能安全治理框架》2.0 中“智能体(agent)”

的定义，即“能够自主感知环境、制定决策、采取行动实现特定目标的智能系统，一般具有记忆、规划、使用工具等基本能力”，并结合政务协同处置的实际需要，增加“可代为执行部分协同处置动作”的限定，明确其在本标准中的适用边界为辅助与代理执行，不涉及替代法定办理人职责。需说明的是，GB/T 45288.1—2025 未界定智能体术语，本标准涉及智能体互联的条款均按“兼容协议以正式发布文本为准”的方式表述，避免引用尚未定稿的编号。

关于“人在回路”的处理说明：本标准曾在早期版本中将“人在回路”作为术语列入第 3 章。经审议，该概念属人工智能应用的通用概念而非本标准特有概念，且本标准正文仅在管理原则中以原则名称的形式使用，未在其他条款中作为专门术语引用。为避免术语章收录无对应条款支撑的条目，最终稿已将其移出术语章，仅在 5.1 c) 管理原则中保留“在人工智能辅助或自动处置流程中保留必要的人工确认、复核与干预环节”这一要求表述，其内容在第 6 章各条款的自动处置要求中具体体现。

关于自主术语的合规性说明：本标准自主形成的术语均遵循三项原则：一是所界定的对象在现行国家标准中无同名术语，不存在定义冲突；二是术语所含要素均可在现行国家标准、法律法规或规章中找到出处，并已在注中说明，不引入无法溯源的管理概念；三是术语的适用边界在定义中予以限定，避免超出现行制度安排的解释空间。其中红黄牌督办涉及的时间管理机制，其制度依据已在附录 C 中单独说明。

（二）主要核心量化指标的设定

本标准的量化指标以“可设定、可考核、不作统一强制值”为原则，即在正文中规定指标的项目与计算方法，由各地市结合本地实际确定具体阈值。指标设定依据如下:

（1）协同效能指标（KPI）：涵盖协同事项办结率、超时率、闭环率、系统可用性、用户满意度等维度，其选择与计算方法参照 GB/T 33850 与 GB/T 28827.1，各指标的基线值由各地市根据实际运行情况设定并定期复评。

（2）红黄牌督办时限阈值：包括各级公文的拟办与审批时限、黄牌与红牌触发阈值、非工作时段排除规则等。分级维度依据 GB/T 9704—2012 的紧急程度要素确定，具体数值作为样例在附录 C 中给出，由各地市在规则库中参数化设定。

（3）协同事项分级维度：包括紧急程度、风险等级、办理时限三个维度，其中紧急程度直接采用 GB/T 9704—2012 规定的分档，风险等级判定细则与投资规模等金额阈值由各地市自行确定。

（4）商务与运维相关指标：包括记录保存期限（生成式人工智能处理政务信息的记录链不宜少于 1 年）、运行支持与应急响应要求（7×24 运行支持）、高危漏洞修复时限等，前者依据国家关于生成式人工智能服务管理的规定提出，后两项依据信息系统运维管理的一般实践提出。

指标取值来源说明：本标准附录中出现的具体数值来自地市级政务协同办公平台的建设实践案例，属资料性示例，用于说明指标的适

用形式与数量级，不构成对本文件使用方的强制要求。

三、知识产权情况说明

本标准不涉及知识产权。

四、与现行相关法律法规和强制性国家标准的关系

本标准与现行法律法规和强制性国家标准均不存在冲突。

本标准的制定遵循《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国保守国家秘密法》《中华人民共和国密码法》的相关规定，并在第 7 章安全管理中具体落实网络安全等级保护、个人信息保护、数据分类分级、商用密码应用等要求。

本标准不设定强制性条款，不替代、不抵触现有强制性国家标准。所引用的国家标准均为现行推荐性标准，其中涉及生成式人工智能的合规要求，与《生成式人工智能服务管理暂行办法》的管理要求相衔接——本标准通过自述要求的方式落实算法备案选用、生成内容标识、记录链保存等义务，不直接引用部门规章文号。

关于引用文件范围的说明：本标准第 2 章仅列出现行 GB / GB/T 推荐性国家标准。行政法规、部门规章和地方管理文件不列入规范性引用文件，依据是 GB/T 1.1—2020 规定被规范性引用的文件应为标准化文件，不得规范性引用法律、行政法规、规章和其他政策性文件。此类文件已列入本文件参考文献，供读者了解政策来源。

五、相关国内标准情况简要说明

与本标准较为相关的标准规范包括：

（1）GB/T 9704—2012《党政机关公文格式》，规定了党政机关公文的格式要素，其中“紧急程度”要素是本标准红黄牌督办分级计时与协同事项分级的直接依据。

（2）GB/T 33476、GB/T 33482、GB/T 33483 等党政机关电子公文系列标准，分别规定电子公文格式规范、系统建设规范与运行维护规范，本标准在公文协同、督办预警、留痕追溯等条款中引用上述标准，以保持公文处理环节的数据元与接口一致。

（3）GB/T 28827.1—2022《信息技术服务 运行维护 第 1 部分:通用要求》，规定了运行维护服务能力模型及人员、过程、技术、资源等能力要素要求，本标准在运维协同、运维保障、服务级别管理、应急响应等条款中引用该标准。

（4）GB/T 45288.1、GB/T 45288.2《人工智能 大模型》系列标准，分别规定大模型的通用要求与评测指标与方法，本标准在模型与智能体服务、效能评估等条款中引用该系列标准。

（5）GB/T 46347《人工智能 风险管理能力评估》，规定了人工智能风险管理能力的评估方法，本标准在行为监测与效能评估条款中引用该标准。

（6）GB/T 22239、GB/T 35273、GB/T 37988、GB/T 39786、GB/T 39477 等安全类标准，分别规定网络安全等级保护、个人信息安全、数据安全能力成熟度、密码应用和政务信息共享数据安全要求，本标准第 7 章安全管理大量引用上述标准。

本标准主要规定地市级政务协同办公场景下人工智能协同管理

的框架、要求与流程，适用于跨部门、跨层级政务协同工作中对人工智能的管理和应用，侧重于管理规范与流程要求，而非具体技术实现。上述标准分别规范公文格式、信息技术服务运行维护、大模型技术要求与安全技术要求，两者在各自领域内互补，不构成替代关系。

经检索，目前尚未见专门针对地市级政务人工智能协同管理的国家标准、行业标准或团体标准。本标准在电子公文系列标准、信息技术服务运行维护标准与大模型系列标准的基础上，首次从协同管理角度提出框架与要求，有效补充了现行标准体系在“人工智能 + 政务协同”管理维度的空白。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

编制过程中，编制组对部分技术内容进行了充分讨论并达成一致，主要包括：一是关于红黄牌督办是否属于越权监督的问题，讨论后确认该机制不改变现有公文办理程序，仅作为时限监督与提醒手段，相关制度依据已在编制说明与附录 C 中予以说明；二是关于具体阈值是否统一规定的问题，讨论后确定正文中不设统一强制值，以参数化方式表述并通过附录给出样例，由各地市结合实际设定；三是关于是否直接引用部门规章的问题，依据 GB/T 1.1—2020 的要求，改以自述要求方式落地相关义务，规章名称列入参考文献；四是关于术语章收录范围的问题，讨论后决定仅收录本标准特有且在正文条款中实际引用的概念，通用概念不纳入术语章。

七、标准性质的建议

本标准作为推荐性标准，属于团体标准，供协会会员和社会自愿

使用。

八、标准实施建议

本标准批准发布实施后，尽快将本标准的批准信息通告编制小组成员单位及其他有关单位。积极组织本标准的宣传和培训，使涉及地市级政务协同管理工作的相关单位与管理、业务、技术人员准确理解标准内容，推动标准在协同办公平台建设与运行管理中落地应用。

建议在已具备协同办公平台基础的地市先行开展试点，重点验证协同事项分级清单的编制方法、红黄牌督办规则的参数化配置以及 KPI 考核表的适用性，试点结果用于后续修订完善。

为全面掌握本标准的执行情况，鼓励使用单位和相关单位将本标准的执行情况以及所发现的问题及时反馈到归口团体或本标准的起草单位，为标准完善工作做好准备，不断提高标准质量和适用水平。

九、其他应说明的事项

本标准与配套标准的关系：本标准与《人工智能（AI）办公秘书应用规范》为配套文件。本标准适用于跨部门、跨层级的组织协同管理，《人工智能（AI）办公秘书应用规范》适用于面向个人岗位的办公辅助应用，两者在适用范围上互不重叠，在人工智能应用的管理要求上相互衔接。