

# 数字技术赋能“泉城”公共服务均等化的现实进展与对策研究

谢雪晴\*, 葛 顺#, 魏梦桢, 房文颖, 王丽娇, 陈雨萌, 许孝晴

济宁医学院管理学院, 山东 日照

收稿日期: 2025年2月7日; 录用日期: 2025年2月28日; 发布日期: 2025年3月10日

## 摘 要

数字技术与基层公共服务均等化的有机结合, 是实现共同富裕、推动国家现代化进程的重要动力。近年来, 数字技术在赋能山东省济南市基层公共服务发展效果初显, 但也面临着数字政府治理公共服务均等化能力低、信息共享机制不健全以及数字型人才短缺等挑战。为此, 需要从加快政府职能转型、优化基层公共服务均等化资源配置、建设数字人才队伍等方面提升数字技术的赋能效应。

## 关键词

数字赋能, 基层政府, 公共服务均等化

## Research on the Current Progress and Countermeasures of Digital Technology Empowering the Equalization of Public Services in “Quancheng”

Xueqing Xie\*, Shun Ge#, Mengzhen Wei, Wenying Fang, Lijiao Wang, Yumeng Chen, Xiaoqing Xu

School of Management, Jining Medical University, Rizhao Shandong

Received: Feb. 7<sup>th</sup>, 2025; accepted: Feb. 28<sup>th</sup>, 2025; published: Mar. 10<sup>th</sup>, 2025

\*第一作者。

#通讯作者。

文章引用: 谢雪晴, 葛顺, 魏梦桢, 房文颖, 王丽娇, 陈雨萌, 许孝晴. 数字技术赋能“泉城”公共服务均等化的现实进展与对策研究[J]. 服务科学和管理, 2025, 14(2): 214-221. DOI: 10.12677/ssem.2025.142028

## Abstract

The organic combination of digital technology and equalization of grassroots public services is an important driving force for achieving common prosperity and promoting the modernization process of the country. In recent years, digital technology has shown initial effectiveness in empowering the development of grassroots public services in Jinan City, Shandong Province. However, it also faces challenges such as low equalization of public services in digital government governance, inadequate information-sharing mechanisms, and a shortage of digital talents. Therefore, it is necessary to enhance the empowerment effect of digital technology by accelerating the transformation of government functions, optimizing the equal allocation of resources for grassroots public services, and building a digital talent team.

## Keywords

Digital Empowerment, Grassroots Government, Equalization of Public Services

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

当前我国主要矛盾为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，公众对公共服务的质量和数量的要求已经发生了深刻的变化，对于政府供给公共服务的能力也有了新的要求。公众对公共服务需求的巨大转变促使政府转型，5G、城市物联网、工业互联网、车联网以及 Web3.0 的普及标志着数字政府建设进入智慧化阶段。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确指出要“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化、智能化水平”[1]。智能技术与社会经济发展广泛融合，在促进政府治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用，为政府公共服务模式创新提供有效的技术支撑[2]。被誉为“泉城”的济南市是中国东部沿海经济大省——山东省省会，优越的地理环境和重要的政治地位赋予山东省人民对济南市政府更高的期盼与要求。本文通过总结济南市政府公共服务均等化的现实进展，分析济南市政府公共服务均等化所面临的现实挑战并提出积极性对策与建议。

## 2. 研究方法与研究对象

### (一) 研究方法

本研究主要通过文献研究和实地调查的研究方法，来获取山东省济南市政府数字技术在基层公共服务中的运用程度与实现公共服务均等化的进展信息。本次调查共发放 250 份问卷，有效回收问卷 203 份，有效回收率为 81.2%，并随机对 18 名基层部门工作人员进行非结构式访谈。

### (二) 研究对象

本文的研究对象是山东省济南市基层公共服务领域(公共文化服务、基本医疗卫生和基本社会服务等)和政府出台的促进基层公共服务发展、促进公共服务均等化的有关政策，本文的调查对象为山东省济南市章丘区与槐荫区的城乡公共服务与基层政策，并随机与相关群众、社会组织人员以及政府工作人员进行非结构式问答。通过对济南市相关政策的整理与研究，并通过对相关人员进行访谈的方式调查济南市

数字赋能公共服务均等化程度。

### 3. 数字赋能公共服务均等化的核心概念

#### (一) 数字技术赋能

随着数字技术的飞速发展并在社会各领域产生的积极影响，“数字技术赋能”在学术界得到广泛的关注。数字技术指借助一定的设备，将信息转化为数字的形式，实现了信息的高效处理和广泛应用，包括大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链等在内的诸多技术。“赋能”起源于西方，其英文是“Empowerment”，对其的官方解释有两种，一是给予某人方法和权威，使其做的某事成为可能；二是让组织或系统成功运行。由此可见，“赋能”一词带有强烈的工具性。而“数字技术赋能”没有确切的定义，不同的学者对其的理解也不尽相同。有学者认为，数字技术赋能作为一种新质生产力，通过核心技术层和数字经济层的赋能，提升信息处理效率，为社会生产带来巨大的推动力[3]。国外学者 Raisinighani 认为数字技术是一种将信息转换为可在网络中进行运输、存储、转换、处理等环节的数字化信息的技术[4]。张宸铭等学者在研究中作出明确定义：通过大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链等数字化工具的应用与嵌入创新数据运用场景和方法，使一定的人群或组织具备相应的能力，最终实现数字赋能价值和提升整体治理能力的过程[5]。

根据数字技术赋能这一领域的研究，本文主要研究数字技术赋能公共服务。数字技术赋能公共服务均等化，是将数字技术赋能到公共服务这一领域上来，通过数字技术的跨域共享和分析能力，弥补政府治理程度低、信息共享机制不够健全以及数字化人才较为紧缺等问题，最终实现政府公共服务的均等化水平的提升。

#### (二) 公共服务均等化

对“公共服务均等化”这一概念进行界定，首先需要明确“公共服务”这一概念。公共服务的概念起源于西方，指政府和非政府公共组织向社会公众提供公共物品的职责[6]。随着学术的发展，公共服务这一概念越来越清晰。公共服务可以被理解为政府为满足社会公众的共同需要而提供的产品与服务，具有非排他性与非竞争性。“均等化”意味着每一位社会成员都有平等的机会享受政府部门提供的公共服务。2017年国务院在《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中明确指出，基本公共服务均等化是指全体公民都能公平地获得大致均等的基本公共服务，其核心是促进机会均等[7]。由此可知，公共服务均等化不是绝对平等，而是相对平等，在一定范围内允许有一定的差距。政府在推进公共服务均等化的过程中，应遵循公平、公正、平等的原则，保证每一位社会成员都有平等的权利享受到公共服务，这对减少社会矛盾、缓解社会财富分配不均具有重要意义，有利于促进社会公平正义，推动社会的可持续发展。

### 4. 实现基层公共服务均等化的意义

#### (一) 实现基层公共服务均等化有助于推动共同富裕

在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中指出，要“制定促进共同富裕行动纲要，自觉主动缩小地区、城乡和收入差距，让发展成果更多更公平惠及全体人民”[8]。中央财经委员会第十次会议上指出“促进基本公共服务均等化”列作实现共同富裕的六大路径之一[9]。实现基层公共服务均等化、消除城乡差距是实现共同富裕的重要途径之一。我国长期存在的城乡二元结构，造成了城乡公共服务政策不平等、社会经济发展基础不一致、公共服务资源分配不均衡等问题[10]。推进基层公共服务均等化能够巩固脱贫攻坚成果、优化收入分配格局、推进机会公平以及弥合城乡精神发展鸿沟，有利于实现群众平等地参与共享发展机遇，享受权力的公平配置，提高经济效率，在一定程度上能够消除城乡之间由于发展不平衡而造成的矛盾，推动了我国共同富裕的实现。

## (二) 实现基层公共服务均等化有利于增强民生福祉

习近平总书记指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”<sup>[11]</sup>基层公共服务均等化的实现是群众对美好生活的期盼，有利于实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等政策的实施与推行，提高人民的幸福感、获得感和安全感<sup>[12]</sup>。

## 5. 现实进展

山东省济南市充分利用数字技术赋能基层公共服务，以“互联网 + 政务服务”为载体，以理念创新、机制创新为保障，激发基层公共服务发展潜力，有效推动了基层公共服务均等化。

### (一) 济南市打造网上政府

为推进国家治理体系和治理能力现代化，建设网络数字强国，济南市按照“走在前列”的要求，积极响应国家号召，出台相关政策，深入推进政务服务“一网通办”，全市的公共服务效能显著提升。在实地调研过程中发现，济南市政务服务大厅设有 24 小时自助服务区域，为群众提供了便利<sup>[13]</sup>。同时，济南市政府打造了网上政务服务总门户，构建统一平台受理、统一身份认证、统一公共支付、统一物流快递，统一热线服务的“一网通办”网上政府工作体系，并推进“泉城办”APP，让企业、社会组织、群众等多个服务供给主体上网办事更便捷、更快速，提升幸福感<sup>[14]</sup>。

“我们近年来多次召开会议，各部门梳理各单位的职责，能上网的工作统统上网，并定期进行考核，目前，槐荫区公共服务清单逐步完善，进入政务服务网的项目也不断增加。”

(槐荫区政务服务中心工作人员)

### (二) 济南市打造高效政府

济南市政府为打造高效政府，切实提高政府执行力和工作效能，以公共需求为导向，以效能为目标，全面推进政务服务事项移动端办理“应上尽上，全程在线”，不见面审批事项达到 100%，依托“泉城办”政务服务官方 APP，形成全链条线上业务办理模式，包括电子卡包、电子证照、电子证明等实用功能，使企业和群众办事像逛“淘宝”一样方便简单，使全体公众都能均等地、高效地享有公共服务，让群众在享受服务中获得满足感、幸福感<sup>[14]</sup>。

“我是来办理食品经营许可证的，提前在‘泉城办’上预约并填写了信息，来了直接拿了就走，很方便；自助项目也非常好，像我们年轻人这种简单的操作几乎都可以自己完成，不用取号节省了时间；老年人也不用担心，有专门的工作人员帮助办理。”

(章丘区政务服务大厅某群众)

### (三) 济南市打造服务型政府

建设服务型政府是现阶段我国政府职能转变的目标，也是广大群众的殷切期盼。济南市为打造“不下班的服务型政府”，秉持“让数据多跑腿，让群众少跑腿”的原则，通过数据共享、优流程、减环节、压时限以及减材料等措施，实现基层公共服务的“人民至上”的价值。2018 年，济南市开通了电话、短信、网络、微博、微信五位一体的 12345 市民热线电话，24 小时接受市民的来访，并及时进行回访，获得了济南市市民“12345，服务找政府”的高度评价。见图 1 所示，在政务服务“好差评”制度下，截至 2024 年底，济南市政府共办理 3,326,280 事项，按期整改率达到 100%，获得“非常满意”的好评率达到 89.81%。济南市政府为加快政府转型，推行权力清单制度，通过编制《市级行政权力行政目录》，将政府部门权责关系直接摆在群众面前，防止各级官员对权力的滥用。



Figure 1. Official website page of the Jinan Municipal Government in Shandong Province  
图 1. 山东省济南市政府官网页面

## 6. 主要挑战

### (一) 数字政府治理能力低下

习近平总书记强调，要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线[15]。加强基层党组织核心引领能力，发挥党组织战斗堡垒作用，提高基层党组织数字化技术水平，对于促进公共服务均等化发挥着至关重要的作用。基层政府在引领数字技术赋能公共服务均等化的过程中，县级、乡镇以及村级组织部门未形成上下联系，造成了严重的信息壁垒，降低了政府公共服务治理效率。同时，上层政府数字化建设的目标还不明确，基层政府没有统一的政策与标准开展工作，外加基层数字技术型人才匮乏，基层信息化建设水平落后，共同造成了政府治理能力低下的局面。

### (二) 信息共享机制不健全

信息共享是实现公共服务均等化的关键。当前，基层公共服务部门之间的渗透与交流仍存在问题，一是部门之间共享信息过程中协调、监控、使用需要耗费大量的时间与人力成本，各个环节的成本汇聚起来导致政府部门信息共享成本高昂。二是部门保护主义加剧了信息孤岛的形成，共享会使部门信息处于透明状态，但为实现部门利益最大化，各部门会隐藏对自身不利部分并放大优点，阻碍了部门之间的信息共享。三是数据质量良莠不齐，部门之间的信息共享并非及时，信息的滞后性造成了信息质量下降，同时在共享过程中数据的缺失、错误、模糊等问题也会造成信息共享质量参差不齐。

### (三) 数字人才较为紧缺

济南市数字化人才相对不足：第一，利用数字赋能公共服务均等化需要大量的技术型人才提供技术支持，但基层部门人才较为紧缺，济南市南部山区等地区相对偏远、落后地区难以留住人才，人才引进的成本较高，阻碍了公共服务均等化的发展；第二，据图 2 对基层部门工作人员最高学历调查显示，基层部门工作人员的文化水平较低，大部分的工作人员为本科学历，仅有 18.23% 的工作人员为硕士以上学历，掌握数字信息知识有限，且个别工作人员公共服务意识比较薄弱，加之基层部门过度重视外来人才的引进而忽视内部人员的培训，也造成了数字人才的紧缺现象，据表 1 所示，每年培训次数达到 3 次以上的基层工作人员仅占总调查人数的 32%；第三，基层部门人员薪酬相对较低，行业认可度与发展机会较低，无法吸引并留住高水平的数字型人才。

“去年年底通过劳务派遣的方式进入了县某单位工作，现已工作了半年，每个月到手的工资才二千多块钱，在物价飞涨的今天，二千多块钱怎样养家糊口。我们编外人员所做的工作量不会比那些正式职工或编内人员少，甚至比他们的工作量更大，我不奢望做到同工同酬，但希望不要相差太大。”

(某县财务局公职人员)

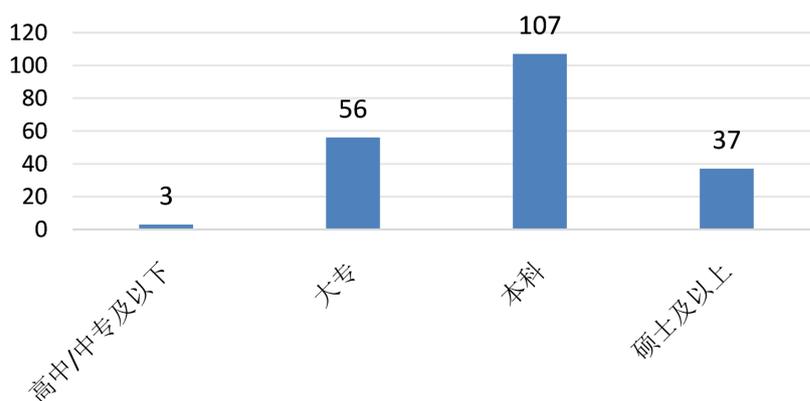


Figure 2. Statistics on the highest academic qualifications of staff in grass-roots departments

图 2. 基层部门工作人员最高学历统计

Table 1. Number of professional skills training for grass-roots department staff each year

表 1. 基层部门工作人员每年专业技能培训次数

培训次数	0 次	1 次	2 次	3 次以上	总计
人数	32	81	25	65	203
构成比(%)	16	40	12	32	100.0

## 7. 对策与建议

### (一) 持续增强数字政府对基层公共服务均等化治理能力

政府的重要职责是满足广大农村居民的公共服务需求。政府提供公共服务的能力决定了公共服务均等化程度。首先，政府要加快职能转变，传统行政管理体制不足以满足公众对公共服务的更高期望，要加快从“政府为主”向“协同治理”的转变。其次，在数字化实现公共服务均等化的过程中，政府要明确政府职能边界，做好分内工作，做到职责对等，避免工作重复，提高公共服务的效率和质量，同时，充分利用大数据的时效性和及时性，将公共服务均等化的相关政策推送给相关部门[13]。

### (二) 优化基层公共服务均等化的资源配置

促进公共服务均等化是共同富裕的内在要求，也是基层公共服务追求的目标之一。首先，培养并加强部门的资源共享意识，设置福利性政策鼓励基层部门参与到线上信息与资源共享的工作中来。其次，建立数字化信息资源共享平台，用大数据加强部门之间的资源配置。最后，根据各基层现实情况所需，各部门应共同加入到资源配置的过程中来，集中力量，合力开发，满足各地所需，实现资源共享、需求共知、服务有效的基层公共服务。

### (三) 培养基层公共服务均等化的数字化服务人才

数字化人才是数字技术赋能公共服务均等化的重要支撑，要做到“以问题为导向，以人才为中心”，培养促进公共服务均等化的数字化人才。一是开展数字技能培训，提高内部人员数字技术水平。各部门应定期开展基层干部数字技能培训，将数字化素养纳入年度考核和晋升条件，全面促进基层干部数字技能能力的提升；同时，要加强乡镇居民的数字素养与技能，数字技术服务无法在乡镇普及的原因与当地居民对数字技能的掌握与运用能力差有关。二是吸引并保留数字型人才的引进，为数字型人才制定丰厚的薪资福利，完善并扩大数字型人才在基层部门的晋升空间政策，吸引外来人才流入。三是各地区各部门要立足于实际，不断完善青年科技人才培养政策，优化人才发展环境，积极与高校、科研组织以及企业建立合作，开发并创新基层公共应用设施，保留技术人才，善于抓住科技发展的新机遇。济南市拥有两个大学城，优越的人才资源为济南市政府人才发展提供了地理优势。

## 8. 总结

本文以数字赋能为基础，通过文献研究和实地调查的研究方法，总结归纳山东省济南市政府数字赋能基层公共服务均等化的现实状况与目前挑战，并提出相应的积极性对策与建议。研究发现，虽然济南市政府在数字赋能公共服务均等化方面已经有了强有力的政策与方案，但在实际实行过程中仍存在着政府治理程度低、信息共享机制不够健全以及数字化人才较为紧缺等问题，解决以上问题应创新数字赋能公共服务均等化路径，通过政府职能转型、加强基层公共服务均等化的数字治理能力以及培养和吸引数字型人才等方式多维度、全方位促进公共服务均等化。

基层公共服务均等化是实现城乡融合、共同富裕的重要一环，数字赋能基层公共服务均等化是未来发展的必然趋势。济南市重要的政治角色和优越的地理位置在实现基层公共服务均等化赋予了新的使命。

## 基金项目

济宁医学院大学生创新创业训练计划项目编号：CX2023273。

## 参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. [https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm), 2020-11-03.
- [2] 吴祖康, 赵雨, 李树春, 等. 数字政府背景下政府公共服务模式创新变革[J]. 信息系统工程, 2023(10): 115-118.

- 
- [3] 王亚华, 李星光. 数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示[J]. 中国农村经济, 2022(8): 132-144.
- [4] Raisinghani, M.S. (2004) *Business Intelligence in the Digital Economy: Opportunities, Limitations, and Risks*. Idea Group Publishing.
- [5] 詹国彬, 张宸铭. 数字技术赋能政务服务高质量发展的影响因素与政策响应——基于 TOE 框架下 30 个省(市)的分析[J]. 中共杭州市委党校学报, 2024(6): 78-88.
- [6] 马庆钰. 关于“公共服务”的解读[J]. 中国行政管理, 2005(2): 78-82.
- [7] 江明融. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006(3): 43-47.
- [8] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2021-03-13(001).
- [9] 柳天恩, 田梦颖, 孙雨薇. 雄安新区缩小与北京公共服务差距的理论逻辑与实现路径[J]. 区域经济评论, 2024(4): 47-56.
- [10] 张飞, 费利群. 城乡公共服务均等化赋能共同富裕的机理与路径[J]. 人文杂志, 2023(10): 129-140.
- [11] 人民对美好生活的向往, 就是我们的奋斗目标[N]. 人民日报, 2012-11-16(001).
- [12] 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [13] 毛春合, 徐珍. 数字赋能基层公共服务均等化的内在机理与创新路径[J]. 湖南财政经济学院学报, 2024, 40(1): 25-32.
- [14] 不见面即可审批, 电子版证明也能开, 济南这样打造数字政府[EB/OL]. [https://sd.dzwww.com/sdnews/201910/t20191011\\_19244516.htm](https://sd.dzwww.com/sdnews/201910/t20191011_19244516.htm), 2019-10-11.
- [15] 坚持党建引领 把党建贯穿到网格化基层治理全过程[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1746179072443911810&wfr=spider&for=pc>, 2022-10-09.