

# 基于山东省 Z 市“一网统管”模式的问题与挑战研究

王越群

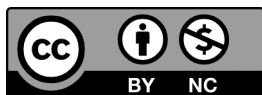
华北电力大学，北京

**摘要** | 党的十九大提出建设数字中国以来，数字中国建设的战略思路逐步清晰，同时，随着城市的快速发展，传统的技术手段已远不能实现城市运行态势的高效感知和快速响应。在数字中国化的建设下，Z市响应数字治理的相关要求，推行“一网统管”的数字治理模式。通过案例研究发现，在数字治理过程中存在的问题与挑战主要包含人才的缺乏、数字治理体制存在障碍，以及统筹发展不平衡，以及我们未来的应对提出了对策。

**关键词** | 数字治理；数字政府；人才；数字体制；统筹规划

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



党的二十大强调了要加快建设网络强国、数字中国。习近平总书记对数字中国建设又作出新部署、提出新要求。随着信息社会的发展，我国的数字治理也进入到高质量发展阶段。如何进一步完善中国特色社会主义现代化治理体系的建设，需要在顶层设计、法治化建设、信息化建设等方面不断加强和完善。<sup>①</sup>本文涉及的案例地区主要描述在流量激增下，Z市是如何在数字政府的调控下，

作者简介：王越群，华北电力大学硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化。

文章引用：王越群. 基于山东省Z市“一网统管”模式的问题与挑战研究[J]. 社会科学进展, 2023, 5(5): 472-482.

<https://doi.org/10.35534/pss.0505043>

① 中国网信, 2023年3月刊。

完成数字社会治理与市场治理相协调,进一步加强城市建设,实现“以人民为中心”的发展理念。

## 1 深刻理解“数字中国”的背景

党的十九大提出,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群。<sup>[1]</sup>党的十九大提出建设数字中国以来,数字中国建设的战略思路逐步清晰,主要涉及数字政府、数字社会和数字经济三个方面,对应城市 and 数字治理的三大应用领域,即数字政府治理、数字社会治理和数字市场治理。<sup>[2]</sup>

### 1.1 数字政府治理

数字政府重视和强调的是数字化时代的政府转型,其重点并不在于技术本身,而是如何利用现代数字技术促使政府数字化转型。所谓的数字化转型,其基本含义在于运用数字技术改变政府的结构、功能、工作流程、服务提供方式等,再造政府履行职能和治理模式。<sup>[3]</sup>所谓的数字政府是指运用数字技术创造公共价值,是整体政府现代化战略的一个不可分割的部分。

### 1.2 数字社会治理

数字社会治理主要表现为社会本身的全面数字化,是智慧社会的重要技术支撑,也是智慧社会的主要形态之一。在中国共产党第十九次全国代表大会报告中,习近平总书记首次同时提出建设数字中国与智慧社会。<sup>[4]</sup>他指出:“加强应用基础研究,拓展实施国家重大科技项目。突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性极速创新,为建设科技强国、质量强国、航天强国、网络强国、交通强国、数字中国、智慧社会提供有力支撑。”数字社会建设由智慧城市、社会信用、市场监管、民生服务、公共安全、乡村建设、生态环境治理、自然资源监管八个核心部分组成,是数字中国建设的重要基础。<sup>[5]</sup>

### 1.3 数字经济治理

所谓数字经济,是指以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素,以现

代新型网络作为重要载体,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<sup>[6]</sup>。在致第五届世界互联网大会的贺信中,习近平总书记指出,“当今世界,正在经历一场更大范围、更深层次的科技革命和产业变革。互联网、大数据、人工智能等现代信息技术不断取得突破,数字经济蓬勃发展,各国利益更加紧密相连。”作为一种新的经济业态,数字经济正深刻改变着人类的生产和生活方式。<sup>[7]</sup>

## 2 Z市“一网统管”的数字治理模式建设现状

党的百年奋斗历程告诉我们,党和人民的事业能不能沿着正确方向前进,取决于我们能否准确认识和把握社会主要矛盾、确定中心任务。<sup>[8]</sup>随着城市的快速发展,传统的技术手段已远不能实现城市运行态势的高效感知和快速响应。Z市以党建为引领,以全域一体为主线,以改革创新为动力,以打造社会治理创新模式和系统集成改革样板为目标,运用现代科技手段,整合部门数据资源,建成数据资源池,优化事件处置流程,打造新型城市治理队伍,推进智慧城市运行“一网统管”体系建设,努力实现“一屏观全域、一网管全城”和高效处置“一件事”的城市治理新模式。<sup>①</sup>

### 2.1 体系结构建立

Z市按照市区联通、循序渐进、政府引导、创新驱动等建设原则,成立城市运行“一网统管”工作专班,建立“一网统管”体系组织架构;整合城管、综治、应急等业务中心,建设集专业研判、高效协同、综合决策于一体的区级“一网统管”综合指挥平台;首先突出城市管理、社会治理、应急防汛、诚信体系等重点领域,构建区级“1+1+1+N”架构的综合指挥平台,即1个城市大脑、1个核心平台、1个数字底座和N个智慧应用,整合全区各类视频设备、感知设备、业务系统和数据资源,建设区级数据资源池,并与Z市运行“一网统管”平台对接,之

① 《张店区城市运行“一网统管”体系建设方案》政策解读 索引号: 12370303579354499T/2021-5194347。

后逐步完成镇（街道）子平台建设任务，实现数据资源共享和互联互通；鼓励和支持各部门、各单位结合实际、聚焦问题，开发智能化应用场景，形成全方位、广覆盖、立体化的智慧治理格局，逐步提升城市运行重点领域智慧化应用水平，加快建设“善感知、会思考、有温度”的新型智慧城市。

## 2.2 数字政策创新

Z 市完善提升“一网统揽”综合慧治平台。搭建“一网统揽”综合慧治主平台，建成全市统一的数据汇聚共享、基础综合库、视频监控、AI 算法、物联感知等共用支撑平台，建立云网、数据中心统一管理的安全保障体系，完善城市统揽、专题应用、事件处理、态势预警、指挥调度、赋能中心等 6 大中心功能，826 个指标实现屏上“观”，环保、应急、城管等 16 个领域 32 个场景（分平台），城市管理、防汛抗旱等 19 个“管”专题，12345、综治、城管等全量事件融合分析研判预“防”，基本实现“一屏观全域、一网管全城”，为城市运行、社会治理提供了有力支撑。<sup>①</sup>建设完善全市一体化大数据平台，开展“数源、数治、数用”行动，持续加大数据汇聚、共享和开放力度，探索构建形成“一个平台支撑、一本目录管理、一套标准治理、两张清单共享”的数据资源体系。Z 市被列为国家政务数据直达基层试点，建立起一体化大数据平台数据汇聚“高速通道”，市、县两级数据节点建设快速推进，完善了人口、法人单位、电子证照等综合库，形成数据质量核查常态化机制，数字赋能作用不断凸显。

## 2.3 数字平台拓展

Z 市于 2022 年印发《Z 市“十四五”数字强市建设规划》，围绕数字基础设施、数字政府、数字治理、数字经济、数字社会、数字生态等领域规划部署了六大重点任务和 22 项专项建设内容，力争到 2025 年将淄博建设成为数字技术创新、产业创新、改革创新、理念创新的数字化标杆城市。印发《一网通管实施方案》，加快推进城市运行“一网统管”，推动大数据、云计算、人工智能等前沿技术

① 《淄博市大数据局2022年工作情况》索引号：11370300MB28560647/2023-5343565。

与城市治理的深度融合，打造数据化、智能化的“城市大脑”，建立起涵盖城市管理、社会治理、应急防汛、诚信体系等领域的智能公共信息平台，才能从微观到宏观清晰地看到城市的运行情况，从而快速、精准、高效地解决城市治理问题。总体来看，推进城市运行“一网统管”，是提升政府治理体系和治理能力现代化水平的重要举措。但是，根据 Z 市的发展情况，当前的数字治理还存在着问题和挑战，未能深入到数字治理有效运行。基于此，下文尝试对 Z 市情况进行分析，结合其具体实践，剖析如何打破数字治理壁垒。

### 3 Z 市城市数字治理建设的挑战

#### 3.1 数字治理需要进一步解放思想

习近平总书记在 2021 年中央人才工作会议上的讲话中指出，“党的十八大以来，党中央作出人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源的重大判断”。党章明确规定，我们党没有自己特殊的利益，党在任何时候都把群众利益放在第一位。<sup>[9]</sup>为推进数字化人才队伍建设，加强以人民为中心的发展思想，中央及地方政府纷纷加快行动。在数字人才认定方面，2022 年 7 月，中华人民共和国人力资源和社会保障部首次标注了数字职业类别，共计 97 个数字职业，这不仅是中国职业分类工作的重要创新，也是推动数字技术发展和数字政府建设的关键一步，为全面提升数字素养、增强从业人员社会认可打下坚实基础。在教育培养方面，面对国家战略需要，各高校不断完善数字化专业和特色学科，新增网络空间安全等一级学科，并设置人工智能、大数据等 700 余个学科交叉点，为培养数字人才提供教育保障和支持。在人才保障和引进方面，各地纷纷出台数字化人才认定政策，如云南、浙江宁波等省市对引进的数字人才给予相应的配套设施和生活补贴，通过开展各类比赛和培训，选拔优秀人才，形成数字人才队伍。总之，数字化人才队伍既是数字政府建设中的关键一环，也是技术无法完全替代的能动要素。

人才是所有生产要素中唯一具有能动性、创新性、增值性的核心要素。人才既是先进技术的接受者和实践者，也是知识的创造者和先进技术的传播者。<sup>[10]</sup>

电子政务突破了传统的政务形式,利用人才的网络知识技能提高了行政的效率和效能。在数字政府建设中,人才的价值不仅体现在先进技术的应用上,而且体现在知识的创造和赋能上。人才赋能的本质是将各类资源转化为知识并进行合理迅速地配置,从而推动社会发展的过程,并强调运用人力本身的知识、能力、技术强化数字政府建设的各个环节,借助人力资本的高增值性,实现知识的创造、传播和应用的持续运行。

在数字治理模式下,知识创造的核心动力是既掌握相关数字技术及其发展趋势又懂得政府管理的复合型数字化人才。在数字化发展趋势和数字技术应用场景不断扩大的情境下,政府数字化转型对复合型数字化人才的要求不断提高,数字化人才成为建设数字政府、推进政府治理体系和治理能力现代化的关键力量。<sup>[11]</sup>人才赋能数字政府建设需要全面提升人才数字素养,随着数字政府建设的不断深入,政府工作人员的数字素养已成为考核其服务能力和水平的标准之一。对于数字政府内部环境而言,人力资本的提升能为其提供专业、全面的数字型人才,保障行政工作的顺利运行;对于数字政府外部环境而言,人力资本的提升也意味着全民素质的提升,公众能够充分理解和应用数字技术。人才的可持续发展将给数字政府建设提供强有力的智力支撑和知识保障。

2023年7月份Z市发布了《关于进一步加强青年人才来Z留Z的16条措施》,优化Z市的就业创业环境来吸引人才,留住人才。虽然有了相关政策的支持,但细化下来研读相关条款,Z市营造了相应的创业环境,但吸引中高端人才方面,对比其他城市,吸引力不大。在数字建设的道路中,需要一部分人才带着先进的理念及技术手段首先投入到数字政府的建设中去,Z市对于相关岗位的人才设置相对模糊,体制建设不完备下表现出的高素质人才安置模糊,对人才造成了一定程度的浪费;并且还有相应的就业岗位不足,就业资金后期保障不足,人才津贴发放不及时等一系列问题的出现,一定程度上导致了人才的流失。

## 3.2 数字治理政策统筹规划有待进一步平衡

数字政府发展离不开公共数据的共享和利用,但在涉及敏感和重要公共数据的共享使用过程中,始终面临重要数据泄露、公民隐私暴露、信息安全风险



等难题。为了达到安全有效使用数据,使数据使用与安全平衡兼顾,制度规范是必不可少的基础要件。在遵守国家数字政府相关法律的前提下,地方也通过和实施了数据使用和安全保障的法规和规章。例如,贵州是第一个从省级层面对大数据进行立法的地方政府,先后制定出台了《贵州省大数据安全保障条例》《贵州省大数据发展应用促进条例》等地方性法规,此后,上海、重庆和浙江等地纷纷出台了公共数据条例。<sup>[12]</sup>这些地方性制度规范对公共数据共享和开放、数据要素市场、授权运营、数据资源开发和应用、数据安全等做了具体规定,为数字政府的平稳健康发展提供了有效保障。

首先,数据权属不明晰。《民法典》仅较为原则地规定“法律对数据网络虚拟财产的保护有规定的,依照其规定”,但现有法律并未明确数据权属。数据所涉及的所有、使用、交换等一系列权利都处在模糊地带,使得相关部门和企业的数据收集使用、开发、交换等行为存在极大法律风险。其次,政务数据开放开发推动难。目前缺少完整的数据价值管理和交易体系,包括数据价值评估、数据成本管理、数据交易规则等,对数据开发利润分配也缺乏合规指导。而政务数据属于国家重要资源,是无形资产,没有明确规则,政务数据开放开发则极有可能导致国有资产流失。<sup>[13]</sup>

尽管Z市自2021年推进“一网统管”数字治理模式以来表现颇为出色,但是在需求侧仍不尽如人意,数字政府建设的供需不匹配现象较为突出。目前,在政府的规划引领及相关政策的要求下,一些政府数字化转型项目纷纷上线,数字化建设项目虽有相应的技术与基础设施支撑数字治理业务、数据及应用架构系统运转,却只解决了在线服务“有没有”的问题,并未实现“好不好”的目标。<sup>[14]</sup>政府网上服务平台建设以政府发起、企业开发为主,在场景开发、模块设计、系统测试等阶段,往往没有动员民众参与和吸纳社会的意见,导致平台服务或用户端不够便捷,造成群众不常用、不愿用,影响了数字政府服务的公众满意度。与此同时,工作岗位人员老龄化严重,对新事物的接受不敏感,导致对电子政务处理系统的阶段性缺失,尤其是乡镇单位,处理效率和处理能力大大减弱,地区间、部门间建设进度不一、标准不同甚至存在代差,为一体化整合带来较大困难。

### 3.3 数字人才的需求空间亟需提升

第一，在系统统筹方面，统筹质量还需要提高。业务驱动和资金驱动倾向明显，各部门根据自身业务发展需要和自身资金保障水平推动其信息化建设和数字治理工作，一方面导致有些部门不断加大自身系统复杂程度，逐步形成信息孤岛和系统壁垒，另一方面有些部门的系统建设水平长期落后于实际应用需要。

第二，在能力支撑统筹方面，服务能力还有待提高。市级政务云、政务数据资源和共性能力支撑跟部门需求还有差距，在相关资源获取的便捷性、支撑能力上还有待提高。如部分单位表示在自身系统建设上，在软硬件信息化技术设施方面都需要市级政务云更有力的支撑。同时，各部门在系统建设中形成的数据能力和通用能力也未能与其他部门共享。

第三，在区域发展统筹方面，还需要均衡推进。由于各区域在重视程度、财力保障等方面的不同，造成全市不同区域推进数字化转型和数字治理方面差距较大。有的区域在系统整合、业务创新和典型示范上已走在前列，有的区域还没有专门的部门推进具体工作，基础的政务网络和政务云建设都还有不少差距。

数据政府发展水平区域差距形成的主要原因是多方面的：<sup>[15]</sup>从技术因素看，Z市规划更加完善，技术引进更为完备，为数字政府的建设打下了良好的基础，其他区域的技术因素构成不足，起点不同导致如今数字政府水平不均衡；从组织因素看，领导注意力是影响数字政府发展水平的重要变量，是中国国家治理场景下，数字政府的领导注意力越高，意味着数字政府发展的政策支持的资源投入越大；从环境因素来看，科层制政府在面对复杂社会需求时，社会利益多元的地方政府更能切身感受到数字政府发展的必要性，因此建设平台型组织和回应公众需求，才是影响数字政府发展水平的核心外部因素。

从Z市的数字治理困境，可以提取到两点经验：第一，人才是实现数字治理建设中的关键一环，吸引人才，留住人才，才能为城市的发展迸发出创造力，丰富数字治理的形式；第二，在公共服务领域，加强对政府的数字化建设，统



筹数字技术对社会矛盾的影响，对传统科层制管理的冲击，提升数字政府的治理职能。第三，明确事物的发展是曲折性与前进性的统一，辩证地看待前进道路上的困境，顺应数字化变革的潮流，加快创建安全、自由、有序的数字治理环境。

## 4 结语

当前，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，世界百年未有之大变局加速演进，改革发展稳定任务艰巨繁重，对外开放深入推进，需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用。<sup>[16]</sup>在全球数字化建设的浪潮中，应更加积极地推进数字政府的建设，推进数字治理体系与治理能力现代化。Z市在“一网统管”模式的运行下，取得了一定的治理效果，对市区的精准化、专业化运行提供了技术价值，但随着数字治理的规模化运行，相应问题也随之产生。对人才需求量增大，投入资金比重增高，数字治理体制中对数据的权属不清晰，政务开放权限模糊，以及数字治理的统筹规划不平衡，使Z市的数字治理陷入了相应的矛盾冲突。数字政府发展是公共治理的一场深刻变革，是从理念到行动、从制度到工具的系统改造工程。这种系统性变革注定不会一帆风顺，相反还会遇到利益冲突、社会矛盾等诸多困境。

## 参考文献

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政：第四卷[M]. 北京：外文出版社，2022：205.
- [2] 沈体雁，杨明瀚，耿德红. 城市数字治理理论与实践：“一网共治”南京模式[M]. 北京：社会科学文献出版社，2023：38.
- [3] 刘晓红，王旭，王子文. 江苏数字政府建设的现状分析和对策建议[J]. 现代工业经济和信息化，2020，10（11）：4.
- [4] 王文，刘玉书. 论数字中国社会：发展演进，现状评价与未来治理[J]. 学术探索，2020（7）：14.
- [5] 数字中国建设峰会. 共赴数字之约，描绘数字未来[N]. 人民日报，

2023-04-30.

- [ 6 ] 刘欣. 数字经济: 蓬勃发展跨界融合 [ J ]. 今日中国, 2019 ( 7 ): 48-51.
- [ 7 ] 祝欣越, 刑丽云, 申奇. 数字经济在地市的发展现状及规划建议 [ J ]. 信息通信技术与政策, 2020 ( 11 ): 4.
- [ 8 ] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷 [ M ]. 北京: 外文出版社, 2022: 30.
- [ 9 ] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷 [ M ]. 北京: 外文出版社, 2022: 53.
- [ 10 ] 王炜. 技术驱动、人才赋能与需求导向: 中国数字政府建设的三个关键维度 [ J ]. 2022 ( 6 ): 61.
- [ 11 ] 加快数字化发展, 建设数字中国 [ N ]. 人民日报, 2021-10-15.
- [ 12 ] 陈小华. 数字政府发展的中国经验及其路径优化 [ J ]. 中共杭州市委党校学报, 2023 ( 4 ): 41.
- [ 13 ] 沈体雁, 杨明瀚, 耿德红. 城市数字治理理论与实践: “一网共治”南京模式 [ M ]. 北京: 社会科学文献出版社, 2023: 139.
- [ 14 ] 刘培功. 社会治理共同体视域下基层党组织推进全过程人民民主的逻辑理路与完善路径 [ J ]. 理论探讨, 2022 ( 2 ): 28-36.
- [ 15 ] 陈小华, 祝自强. 中国省级数字政府发展水平的影响因素分析 [ J ]. 中共宁波市委党校学报, 2022 ( 4 ): 96-106.
- [ 16 ] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷 [ M ]. 北京: 外文出版社, 2022: 300.

# Research on the Problems and Challenges of “One Network Management” Mode in Z City, Shandong Province

Wang Yuequn

*North China Electric Power University, Beijing*

**Abstract:** Since the 19th National Congress of the Communist Party of China proposed the construction of digital China, the strategic thinking of digital China construction has gradually become clear. At the same time, with the rapid development of cities, traditional technical means have been far from realizing the efficient perception and rapid response of urban operation situation. Under the construction of digital sinicization, Z City responds to the relevant requirements of digital governance and implements the digital governance model of “one network management”. Through the case study, it is found that the problems and challenges in the process of digital governance mainly include the lack of talents, the obstacles in the digital governance system and the imbalance of overall development, and our future responses are proposed.

**Key words:** Digital governance; Digital government; Talent; Digital system; Overall planning