

# 重塑政府

## “互联网+政务服务”行动路线图

实务篇

竹立家 杨萍 朱敏◎著



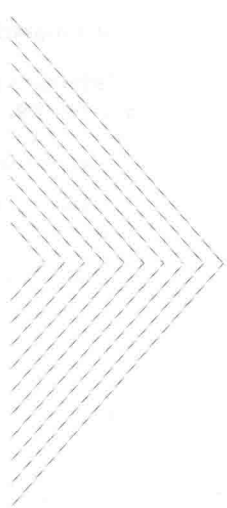
中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS

# 重塑政府

## “互联网+政务服务”行动路线图

实务篇

竹立家 杨萍 朱敏◎著



## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

重塑政府: “互联网+政务服务”行动路线图. 实务篇 / 竹立家, 杨萍, 朱敏著. --北京: 中信出版社, 2016.5

ISBN 978-7-5086-6015-8

I. ①重… II. ①竹… ②杨… ③朱… III. ①电子政务—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2016 ) 第 055376 号

## 重塑政府: “互联网+政务服务”行动路线图 ( 实务篇 )

著 者: 竹立家 杨 萍 朱 敏

策划推广: 中信出版社 ( China CITIC Press )

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

( 北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029 )

( CITIC Publishing Group )

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2016 年 5 月第 1 版

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-6015-8 / D · 349

定 价: 58.00 元

印 张: 11.25 字 数: 242 千字

印 次: 2016 年 5 月第 1 次印刷

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

## 互联网+政务服务： 互联网思维如何重塑政府

大力推进“互联网+政务服务”，实现部门间数据共享，让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵。简除烦苛，禁察非法，使人民群众有更平等的机会和更大的创造空间。

——中国国务院总理李克强

作为中国经济新风口，“互联网+”所承载的多重价值与社会期许，正如青年经济学家朱克力先生在其主编的《读懂互联网+》（中信出版社 2015 年 8 月版）一书中所言：“一是拆墙，拆心智和观念之墙；二是破笼，破行政和市场之笼；三是平权，平社会和民生之权。”按照腾讯创始人马化腾的说法，“互联网+”的能量在于“连接一切”。也就是说，“互联网+”的逻辑起点，是把作为社会细胞

的个体连接起来，通过降低信息不对称、交易成本和闲置资源的浪费，以提升社会的运行效率，并创造更多的商业机会。互联网就像是一个巨型的无形市场，在这个市场中，每个个体的特征、偏好得到更多的关注，资源的流动更加高效，社会达到的最优福利水平更高。

在成为国家级战略的第二年，“互联网+”首次加到了政府服务上。2016年全国两会，李克强总理在政府工作报告中，明确提出要大力推进“互联网+政务服务”。这被视为运用互联网思维与互联网技术重塑政府的重要部署。

## 互联网思维改造传统政务范式

与互联网的去中心化趋势互为表里的是，互联网的精髓在于普惠、民主、平等。政府与公民的关系，不再是传统意义上民求官办事的旧有范式，而是通过互联网实现共享、共赢的新型范式。通过交易范式的转变，促使政府办事人员的思维随之转变。

传统的政府服务是以各权力部门为中心，每个部门对于自己的职责领域享有很大的审批管理权。企业或个人的一项业务通常会牵涉多个部门，有时甚至整个业务办理下来需要加盖上百个部门印章。而办事人员只能按照办事流程来回奔波于各个部门之间，其效率几何，但凡经历过一次的人都深有体会。政府部门各自为政、办事人员跑断腿的政务模式，一方面让群众怨声载道，另一方面也给不法分子以可乘之机，而这一小撮人员的所作所为或恶劣态度，无

疑丑化了政府形象，弱化了政府公信力。

“互联网+”理念之一就是互联互通，从而降低信息不对称和社会运行成本。诸如通过“三证合一、一照一码”的商事制度改革，打通质检、工商、税务等部门的信息孤岛，缩短企业的准生周期。这项改革给社会整体节约的时间成本、资金成本都是巨大的。又如公安部的互联网交通安全综合服务管理平台，通过网页、手机APP（应用软件）、短信、语音电话等多种方式，提供10大类130余项在线服务，群众只需在手机上下载客户端就可以预约驾考、办牌办证，随时查询机动车年检、驾驶证审验、交通违法记分。该平台可一改以往办事难的顽疾，真正做到便捷化的政务服务。

## 重塑政府，力推简政放权

中国经济快速增长的过程，就是政府从全面管制到放权给市场和社会的历程。随着进一步融入世界市场和国内改革进入攻坚期和深水区，国际国内的因素都要求中国政府治理体系和治理能力的现代化，借助“互联网+”的东风，发扬“互联网+”的普惠和民主实质，转换政府治理范式和公共管理思路，真正塑造为民服务的现代政府，实现现代政治文明。

本届政府上任伊始，就亮明简政放权的决心。2016年政府工作报告中，又有“简除烦苛，禁察非法”、“以敬民之心，行简政之道”等真切之语，传达坚持不懈推进政府职能转变、提高政府效能的信心和决心。转变政府职能，从“全能政府”转向“有限政府”，推

动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，一直是政府自我革命的目标。

截至 2015 年底，本届政府已分 9 批取消、下放 599 项国务院部门行政审批事项，占本届政府上任之初国务院部门审批事项的 39%。成效已很显著，但仍如李克强总理所言，政府仍然存在许多不该管的管得过多的情况，需要进一步努力。

## 思想和行动并驾齐驱

现行中国宪法规定一切国家机关和国家工作人员必须接受人民的监督，努力为人民服务。然而长期以来由于民众监督手段缺位，造成实际效果并不理想。官本位意识浓厚、欺上瞒下、贪污腐败等现象，令宪法权威和法律尊严受到很大的伤害。

自互联网兴盛以来，民众有了自己发表意见和监督官方的手段。尤其是微博、微信兴起后，不少网络建议和意见得到政府重视，大量官员腐败行为直接得到曝光，对于践行民主监督过程大有裨益。如今，在推进“互联网+政务服务”的战略契机下，政府机关及工作人员有望转变观念，自觉接受民众合法的监督，保持政府部门的清廉高效。

经济学家凯恩斯在《就业、货币和利息通论》的最后说了一句警世恒言：真正危险的不是既得利益，而是人的思想。对于我们这样一个有着几千年封建专制文化且从计划经济脱胎而出的国家而言，即便经济快速增长，人们的官本位意识依然根深蒂固。若想建

立现代政府，需要有现代思维的公民作为支撑。而互联网就是最好的开拓人们思维的工具，积极通过互联网践行民主、实行监督，帮助促成服务型政府的树立和国家治理的现代化。这也是《重塑政府》一书之所以要按“理念篇”和“实务篇”分为两册出版的意图所在——让我们的头脑和四肢、思想与行动并驾齐驱。

智石经济研究院 雷达



## 前言

站在“新常态”的时代背景下，面对“再平衡”与改革的双重课题，中国，这一处于经济社会急剧转型期的国度，正在通过实施全新治国方略、提升政府治理能力，逐步解除各种风险的困扰——这里的提升对象，包括上到整个国家层面的领导力，下到各级政府的治理能力。与此伴生而来的全新考验，也促使政府从理念到行动都必须有所改变。

与其说是“改变”，不如说是“重塑”。



在中国改革与发展的新时期、新阶段，中国的国家治理水平面临着国际国内两个方面困难的考验，这极大地增加了中国社会转型的艰巨性和复杂性。众所周知，国际方面主要是全球化和信息化的冲击。要使中国成为开放世界的一个重要组成部分，我们必须面对

国家间权力重组和再平衡的全新课题，也必须应对全球化和信息化所带来的国内现实的重大变化。国内方面则主要涉及传统习惯、文化观念、道德和政治价值、经济结构、社会结构、权力关系的变迁所带来的新的改革课题。这两个方面的课题对中国国家未来的领导力提出了全新的考验，即在一个不确定性的时代，给国家一个确定性的未来。

不言而喻，从谋划改革全局的角度来看，中国目前的现实形态纷繁复杂、千头万绪，无论我们愿意不愿意，社会结构性变动已经悄然而至，社会“层序结构”已发生了不可逆转的变化，我们正面对着一个全新的问题现实。这要求我们的国家治理结构或领导国家的方式也必须发生变化。从改革的价值和路径选择来看，人们的意见纷呈，价值观争论难以平息。首先要肯定这是好事，人们积极参与讨论本身就是一个国家政治文明进步的重要表现。但从历史哲学和政治哲学的高度来看，一个国家的领导力是在国家信仰的基础之上，建构制度的能力。因此，在论及现代国家领导力这一重大问题时，必须既要跳出就事论事的狭隘思维，又要避免僵化的教条主义思维；既要坚决防止因对现实描述扭曲而导致的“现实的不在场”，又要防止因理论解释不准确而导致的“理论的不在状态”，从而错失改革良机，加大改革成本。面对新形势和新的改革任务，改革要有新思维，改革谋划要有哲学高度。这就是说，国家发展战略和国家领导力的构建，必须以价值和制度建设为核心，从公正的价值和公正的制度两个方面夯实国家信仰基础。

## 二

在当代世界，国家领导力的形成，主要取决于其所信奉的政治价值和道德价值对社会公众的吸引力，也就是社会政治文明的程度。社会的秩序与稳定是明确的意识形态引导的结果，同样，意识形态的混乱不但导致依据这种意识形态对现实的理论解释能力下降、没有说服力，使之成为欺骗或虚假意识，丧失社会群众基础；而且造成这种社会所追求的理性社会蓝图丧失吸引力，最终导致社会变迁能力和改革动力衰退，使个体和社会失去了发展目标和价值。特别是在社会转型期，意识形态的混乱更容易导致整个社会的价值迷茫，使社会危机内化为个人危机，从而引发社会矛盾与问题，致使社会团结、社会合作、社会凝聚力销蚀，导致国家运用已有的战略资源 and 经济成果的能力以及民众支持力的双重衰减，并最终导致国家领导力下降。

从人类文明发展史来看，社会重大转型期所形成的价值迷茫，往往是引发关于社会和个人发展价值争论的重要原因。无论是中国的春秋战国时期，还是西方的希腊化时代和启蒙时代，这种关于发展价值的争论都是非常明显的。一般来说，在社会转型期，社会公众对社会发展的价值探寻基本是沿着三个方向进行的：一是自我安慰地面向过去，在传统价值中寻找出路，这当然在变化了的现实面前没有出路；二是激烈地拒绝现实，敷陈改革乃至革命的思想，寻求新的发展价值；三是消极地脱离、逃避、远离社会，或听天由命，或我行我素，虚化价值的社会意义。

因此，在社会转型期，意识形态的明确性和核心价值的坚定性具有重大意义，是我国未来沿着改革道路奋然前行的基本前提，也是体现国家领导力的价值基础，是凝聚民心的基础性工程。毋庸置疑，当代中国的社会制度建立以后，国家的意识形态和核心价值，基本是通过宪法原则和价值表达出来的。宪法是全社会的政治价值共识，是社会制度构建的基本依据。我们知道，价值哲学，包括政治价值和道德价值，是一种实践哲学。换句话说，它的关键意义不是理论表述的完美无缺，而是在实践中的有效实现程度。国家领导力的重要体现，也主要表现为落实和践行宪法原则和价值的能力。在当今世界，社会主义与资本主义的竞争，主要表现为价值和制度的竞争，社会主义“公正民主”与资本主义“自由民主”的价值与制度安排的结果，将会对人类文明发展走向的选择产生重大影响。

### 三

与传统的熟人社会主要讲道德不同，现代的陌生人社会主要讲规则，调只有人人都讲规则而不是只谈道德，社会才会向善有序，国家才能富强安宁。

通过制度或规则来规范人的社会行为，特别是权力行为，是一个国家或社会政治文明的重要表征。我们经常讲的所谓政治文明，其本质就表现为制度文明，是通过制度把权力关在笼子里。马克斯·韦伯在论及历史上的领导类型时，把领导类型划分为传统型、超凡魅力型、法制型，认为后两种是近现代议会民主制下领导权威

形成的主要特征。虽然韦伯比较倾心于政党政治下的超凡魅力型政治领袖的品质，但他强调所谓的资产阶级议会民主，是把法制型和超凡魅力型这两种政治权威的优点结合在一起，是牢固的制度结构保证了国家持续的、稳定的领导权威或领导力。

中国的社会制度形态是人民民主制度。在此社会条件下，人民是权力的主体。宪法原则和价值保证了人民的“民主选举、民主管理、民主决策、民主监督”的基本权利。公共权力的运行必须始终是一个不断实现人民群众“权利”的过程，受人民群众的监督和制约。与西方社会不同，我们社会的国家领导力，最根本的体现就是人民是国家的主人，人民满意是国家领导力的基本体现。我们的改革与发展，就是一个逐渐把社会价值在制度上具体落实的过程。只有在制度上切实落实人民的民主权利，制度的刚性逻辑才会把我们的社会带入一个长治久安的境界，国家领导力才会得到充分体现。

改革是制度性改革。国家领导力主要体现在公共权力运行的质量上，运行的标准就是人民是否满意。因此，通过制度凝聚民心，从制度上限制公共权力的私化、贪腐、滥用、特权等人民群众看得见又极端不满的现象，用民主的方式规范公共权力，防止一些人以改革和组织的名义干坏事，败坏社会主义的声誉和执政党的威信，是社会制度改革的关键环节，也是国家领导力建设的重点领域。

而国家领导力建设必须要有明确的价值支持，并有在这种明确价值引导下的制度改革和建设能力。只有这样，我们才能建立一个人人心情舒畅、安居乐业的政治文明社会。只有实现了政治文明，才能建立当代社会的新秩序，也才能真正实现好和发挥好我们的优

势，并有效防止“价值空置”和“制度空转”现象，防止已经存在的社会矛盾和问题积累、叠加和发酵，造成不应有的社会危机，从而错失改革良机。

因此，重塑政府，不仅仅是一种理念宣示，更应是脚踏实地的行动。

竹立家

前 言 / XIII

第一章 公共管理的更新换代 / 001

传统公共管理难以言说的痛 / 003

政府规模为什么会扩大 / 006

通向新公共行政之路 / 011

如何应对公民社会的发展 / 014

怎么看公共服务民营化 / 021

人的最终追求和新公共服务 / 024

行政新理念：服务，而不是掌舵 / 027

如何改变旧的行政管理理念 / 030

养成数据思维的习惯 / 034

第二章 公共利益的时代变迁 / 037

传统政府管理与公共利益有什么关系 / 039

如何理解新公共服务下的公共利益 / 045

明确目标，准备行动 / 055

思考的战略性与行动的民主性 / 061

如何明确政府的角色 / 069

如何逆向改革 / 074

公共服务与执行 / 076

让数据说话，让数据做主 / 077

顶层设计可不可以众包 / 080

### 第三章 顾客导向能否提供优质服务 / 085

- 谁是政府的顾客 / 087
- 顾客期待什么样的服务 / 091
- 如何做顾客满意度调查 / 095
- 公共行政与服务当事人 / 101
- 顾客满意对政府管理的启示 / 106
- 什么是对公民的优质服务 / 111
- 公共服务民营化的实验 / 114
- 公共数据需要更开放 / 120

### 第四章 公民如何参与政府绩效考核 / 125

- 考核的哲学 / 127
- 绩效评估的美国启示 / 130
- 企业家精神重要，公民权也重要 / 134
- 为什么负责与对谁负责 / 137
- 如何选择最佳绩效指标和评分 / 141
- 如何定位政府公务员的新角色 / 146
- 公民如何参与政府治理 / 148
- 政府治理创新需用互联网工具 / 153
- 如何实现绩效提升 / 155

### 第五章 公共服务首先是对人的尊重 / 161

- 公共管理如何实现效率 / 163
- 如何尊重公共服务理想 / 166
- 让最聪明的人为你工作 / 173
- 组织授权的重要性 / 177

基层官员如何实现公民治理 / 181

基层公务员授权问题 / 186

如何认识社区授权 / 190

## 第六章 再造无缝隙政府 / 197

过多流程控制的隐忧 / 199

如何提高服务的速度 / 202

新公民社会：推动静悄悄的革命 / 206

政府的变迁：从管理到治理 / 209

通向无缝隙组织之路 / 213

如何实现政府流程再造 / 217

如何确保主要序列持续流动 / 222

跨部门数据共享，突破“信息孤岛” / 224

云政府平台 / 228

## 第七章 如何打造智慧政府 / 231

政府治理观念悄然在变 / 233

公民精神教育与学习 / 235

地方政府如何与公民一起成长 / 237

行动学习：提升学习力和执行力 / 238

移动互联网新技术带来学习的革命 / 242

大数据技术使政府更智慧 / 246

如何实现组织内外无缝学习共享 / 252

数据开发激发数据红利 / 254