



互联网+政府： 大数据时代政府如何创新？

王 强 / 编 著



借鉴互联网思维，拓展对政府治理创新、政府再造的研究，全面思考“互联网+”对于政府治理创新所带来的影响，构建政府治理创新、政府再造的理论体系。本书围绕“互联网+政府=政府治理创新”的主题，以大量实际案例为基础，以国内外学者的研究成果为支撑，试图做一个全面的梳理，希望能给公务员一定的启发。



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

王强
编著

互联网+政府：

大数据时代政府如何创新？

Internet+Government:
How Do Governments Innovate In Big Data Era?



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

互联网+政府:大数据时代政府如何创新? /王强编著. —厦门:厦门大学出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5615-6498-1

I. ①互… II. ①王… III. ①电子政务-研究 IV. ①D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 104712 号

出版人 蒋东明
责任编辑 吴兴友
装帧设计 蒋卓群
技术编辑 朱 楷

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmup@xmupress.com
印 刷 厦门集大印刷厂

开本 720mm×1000mm 1/16
印张 11.25
插页 3
字数 162 千字
版次 2017 年 6 月第 1 版
印次 2017 年 6 月第 1 次印刷
定价 35.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

序

学习改变现在，教育影响未来。近十年来，全球各国的教育产业尤其是高等教育院校，都在致力为扩展教育范围而努力。

如今，当国内众多高等教育院校都在为拥有了一批外表富丽堂皇，可以满足扩招需求，赚取更大量学生高额学费的崭新校舍而喜悦的时候；当我们的商业机构与教育部门合作把万千学子送到世界各地名校留洋求学之际；当国内的课外辅导机构密布，俨然已经成为学生的第二课堂之时；我们放眼国外，却惊讶地看到国外的世界名校近十余年努力积累的成果——全方位的教育内容，包括各种经典科目课程、专业学术讲座、基础教育学习，甚至作业、论文等，公开作为在线教育，面向有求学意愿的社会人士全天候开放，而且，这绝大部分还是免费的！

不得不承认，这就是差异——不仅是善用互联网平台工具与否的差异，更是国家发展规划、民众价值观取向、政府执行力与执行效率、社会公平性等诸多方面的差异。

得知王强老师的新书计划，并瞬即成功再次参与众包，实在不胜荣幸。个人认为，这是一项新工具的应用说明书，同时也是一份新的应用参考工具。从来没有人知道未来，但每个人都可以憧憬未来，我们可以被动地等待变化来临，我们更应该主动迎接变革的挑战！

如果政府“互联网+”计划得以成功，则这几次的政府治理创新书籍编撰将会成为最后的历史——未来的公务员将通过更高效的行动学习去提升自己的服务能力。我们愿意看见这样的终结。

感谢那些参与本书众筹、众包的朋友，所有支持都是成就本书的基础。

当未来我们集体以民间智库力量的身份回顾今日的新书创作，会不会更有一番成就感呢？

黄伟兴

广州天万霓昀信息咨询有限公司

2017 年 3 月

自序

历史上每一次关键性的技术突破都会对社会进步带来重大的影响,比如蒸汽机、电力、电话、无线电、互联网技术的出现。

互联网以其开放性和互动性,创造出一种全新的、稳定的社会连接方式,构建出人类活动崭新的特定空间,不断创造出新的工作方式、生活方式和思维方式,并且逐渐对政府的治理创新带来积极的影响。政府与公民之间的关系也发生了改变,网络已成为公民参与政府治理和政府决策的有效途径。

习近平主席提出推进国家治理能力现代化,提高国家治理能力的奋斗目标,并要在2020年初步实现国家治理体系的现代化,政府治理的创新,时间已经只剩下4年,任务的艰巨性可想而知。

李克强总理在2015年3月5日的政府工作报告里提出“互联网+”行动计划,我国企业纷纷积极响应,用互联网思维、互联网技术(包括大数据、云计算、物联网等)来对自己所处的行业进行升级,以得到更好的绩效产出、经营成果。

无论是政府治理理念,还是“互联网+”理念,均对政府公务员的思维产生巨大的冲击。

笔者一向认为:政府组织是一个社会、一个国家的枢纽组织,它的治理水平直接决定了这个国家其他各种组织的治理、管理水平。本届政府所提出的治理理念、“互联网+”行动计划,站在全球范围看,都是一流的,要为习主席、李总理点赞。

但先进理念要变成现实,成效如何就要看各级政府公务员的学习力、执行力了。

书店充满了“互联网+”各行各业的指导书籍,不管作者说的是对是错,

好歹可以找到一些参考的依据、学习的对象、讨论的基础。可是，全国有几千万公务员，却找不到一本有关“互联网+政府”的书籍。

“互联网+政府”会有怎样的结果？

如何去加？

到底是“互联网+政府”还是“政府+互联网”？

有研究者提出，“互联网+”就是“将互联网技术、互联网模式和互联网思维应用到其他领域，使得该领域与互联网结合起来，形成聚合效应”^①。

阿里研究院的研究报告里提出，“互联网+”的本质是传统产业的在线化、数据化^②。

笔者则提醒，“互联网+”里面的互联网不能简单从字面来理解，它还包括大数据、云计算和物联网，一起构成了广义的“互联网”。对于政府自身而言，如果仅仅把“互联网+”看成是个技术问题、经济问题，其实是低估了“互联网+”对政府治理创新带来的革命性推进作用，“互联网+”不仅会推动生产力，而且也会改善生产关系，对全民包括公务员的思维理念都会带来巨大的变革性的影响。

所以，笔者在本书的前面就先讨论“互联网思维”“互联网精神”。“互联网思维”“互联网精神”在某种意义上，可以说是创新精神、创新意识的同义词，就跟管理大师彼得·德鲁克所提出的“企业家精神”是类似的概念，只不过又披上了一件新的“马甲”而已。但是笔者希望阅读此书的读者朋友意识到：创新是“互联网思维”“互联网精神”的核心本质。

“互联网+政府”有助于推进政务公开，推广电子政务和网上办事，提高政府决策科学化和智能化水平。有了足够的数据，数据自己会说话。早在2001年，美国加州政府就开始推行数据挖掘项目“保险—补助双向核对”，将医疗保险和医疗补助两个项目的数据进行核实比对，设计算法检测出相互矛盾的支付记录，发现数据造假行为。英国政府曾经利用互联网平台“众

① 李易主编：《互联网+》，第Ⅵ页，北京：电子工业出版社，2015。

② 李易主编：《互联网+》，第13页，北京：电子工业出版社，2015。

包反腐”，把议员的发票等上百万份文件公布在网上，依靠国民力量找出假单据，一下子在国会抓出几十只“大老虎”。在证券交易过程中，证监会可以通过调取监察系统中的数据，对证券交易活动进行实时动态监控和统计分析，发现非法牟利的嫌疑账户。

“互联网+政府”，将会大大促进政府部门的简政放权，还可以推进政府的阳光执政，推进政府机构间的信息共享。

“互联网+政府”，有利于政府更好地提供公共服务。通过数据公开促进创新应用，通过信息设施建设改善基础公共服务，通过智能化应用有效保障公共安全。

笔者认为，有必要借鉴互联网思维，拓展对政府治理创新、政府再造的研究，全面思考“互联网+”对于政府治理创新所带来的影响，构建政府治理创新、政府再造的理论体系。

笔者深度结合我国的国情，吸收我国各级、各地政府及国外政府多年来的政府治理创新经验，采取互联网思维的众包与众筹的最新做法，吸取民间精英的群体智慧，整合成这本通俗易懂，适合党政干部学习的培训读物，具有很强的实用价值和现实意义。

本书围绕“互联网+政府=政府治理创新”的主题，以大量实际案例为基础，以国内外学者的研究成果为支撑，试图做一个全面的梳理，希望能给公务员朋友一定的启发。如果您有更好的案例、做法，或修改意见，望不吝赐教，与笔者联系，再版时我们视情况补充，不断完善本书。

王 强

2017年3月

作者简介

王强，福耀管理学院特聘教授，清华大学学生社团协会校友导师计划首批导师，厦门大学管理学院职业发展中心生涯导师，新加坡国立大学、香港中文大学访问学者。组织学习、政府治理创新专家(已为 16 个省 6 000 名以上公务员做过培训)，创新、创业、创意领域的跨界实战、传播者。

清华电机系学士(1988—1993)、电气工程专业博士(1996—1999)，中国科技大学自动化系自动控制专业硕士(1993—1996)，东南大学管理科学博士后(2001—2002)、副教授(2002 年评)，曾任教清华大学并曾获清华大学教学成果二等奖，在清华大学第 14 届教书育人研讨会上分享。

从事管理研究和实战至今 15 年，出版了 9 本管理类专著：《政府 2.0——新常态下的政府治理创新》、《学习型政府——政府管理创新读本》、《学习型企业——创建路线图》、《政府管理创新读本》、《管理创新十讲——学习型组织团队读本》、《人力资源管理十讲——学习型企业团队读本》、《企无人则止——一位人事经理日记》、《ESOP 对企业全员激励作用》、《众包与威客》(与黄国华合著)。

其中《学习型政府——政府管理创新读本》在政府治理创新领域广受赞誉，被引用频次排第 6。《众包与威客》一书获得 2015 和讯财经最具互联网创新思维图书奖。他在 2005 年自主研发了国内第一个地方政府绩效评估网站“民众评价政府网”，是国内第一个民意测验网站。曾任世界 500 强企业富士康 HR 首席顾问，也曾为大型国企集团、IT 上市公司服务过，历任经理、总监、副总裁、CEO 的各种职位。微信公众号：DrwangqCHO。

主持或参加过国家级、地方政府或企业委托课题研究十几项。融会贯通政府、企业、学校三类不同组织的管理，发表文章近 100 篇(其中 EI

检索论文 13 篇，国内核心刊物论文 17 篇)。

曾经为政府、企业培训讲授过的课程包括：

- 1.提升幸福指数的 18 个方法(简称“幸福 18 法”);
- 2.情绪管理;
- 3.阿米巴经营;
- 4.政府管理创新;
- 5.政府治理学习企业管理;
- 5.用行动学习创建学习型党组织;
- 6.战略人力资源管理;
- 7.非人力资源经理的人力资源管理知识;
- 8.员工职业生涯管理;
- 9.学习力与执行力;
- 10.绩效管理;
- 11.最有效的学习培训方法——行动学习;
- 12.危机管理;
- 13.精神激励;
- 14.如何制定战略规划;
- 15.商务谈判。

目 录

第一章 “互联网+”对政府意味着什么？	1
一、“互联网+”理念的来历	1
二、“互联网+”的经济学意义	11
三、“互联网+”与互联网金融的关系	17
四、“互联网+”已经给企业、行业、产业带来巨大影响	18
五、政府为何把“互联网+”提升到国家层面？	21
第二章 政府公务员需要了解的互联网思维	27
一、用户思维	28
二、共享思维	30
三、极简思维	35
四、极致与迭代思维	36
五、开诚思维	40
六、免费思维	41
七、大数据思维	46
第三章 “互联网+”可以促成政府机制活化	49
一、“互联网+”令政府摆正了自己的角色	50
二、“互联网+”为政府提供服务口碑传播操作指引	50
三、“互联网+”帮助政府更好了解民众需求	54
四、“互联网+”助力社会组织变身为政府的“协作伙伴”	56
五、“互联网+”为透明化管理及公民参与提供技术支持	59
第四章 “互联网+”便利民众参与：治理创新第一步	65
一、“互联网+”推动民众参与	65

二、“互联网+”让民众参与共建民意政府	67
三、“互联网+”吸收更多的公民参与立法	69
四、互联网给予公民知情权和参与权	70
五、互联网给予民众决策选择权和监督权	75
第五章 互联网+无缝隙政府	80
一、民众呼唤无缝隙政府	80
二、“互联网+”让政府追求无缝隙变成现实	80
三、无缝隙政府让民众和政府双赢	85
四、先流程再造，再上管理软件	88
第六章 大数据是“互联网+”重要工具，更是珍贵的社会公共资源 ..	103
一、真正认知“大数据”	104
二、“大数据”的公共性	105
三、“大数据”对政府治理创新的作用与意义	106
四、政府对“大数据”资源的“保护之度”	108
五、“大数据”助力成就社会之福	110
六、“大数据”提高扶贫的效率	119
第七章 “互联网+”与智慧政府	125
一、信息通信技术成就创新 2.0	125
二、从发展趋势预言未来智慧政府	127
三、维基政府的成长：政府治理领域的合作化民主行政	135
四、创新的源泉：开放的力量	137
五、创新 2.0 带来的学习革命	139
六、集体智慧激发数据红利造福全社会	141
参考文献	147
致 谢	161
后 记	168

◎第一章

“互联网+”对政府意味着什么?

一、“互联网+”理念的来历

在笔者的印象中,“互联网+”理念较具体的描述始于腾讯创始人马化腾于2013年11月10日在其企业主办的WE(Way to Evolve,进化之路)大会上的演讲。在演讲中,他分享了一些自己对互联网未来的思考,称为“通向互联网未来的七个路标”。因为此文中的许多观点反映了互联网思维,政府是可以向企业学习借鉴、应用在政府的治理创新当中的。

马化腾:面向互联网的7个路标

第一,连接一切。我们的感受是,智能手机是人的器官的一个延伸,这个特征在这两年越来越明显。智能手机有摄像头、感应器,把人的器官延伸增强了,而且通过互联网连在一起,这是前所未有的。

不仅人与人之间连接,人和设备、设备和设备,甚至人和服务之间都有可能产生连接,比如微信的公众号就是人和服务连接的一个尝试。PC互联网、无线互联网、物联网等,都是互联网在不同阶段、不同侧面的一种提法,它最终是很大、很全面联系的一个网络实体,这也是我们谈论未来一切变化的基础。

第二,“互联网+”。互联网加的是什么?加的是传统的各行各

业。过去十几年，中国互联网的发展很清楚地显示了这一点。加通信是最直接的表现；加媒体产生网络媒体，对传统媒体影响很大；加娱乐产生网络游戏，已经把以前的游戏颠覆了；加零售产生电子商务，过去大家都认为电商的份额很小，但现在已经不可逆转地颠覆着实体零售行业。

互联网一定要加上每一个行业吗？传统行业不管怎么做，都永远不可能打造成互联网企业吗？我的观点是，传统行业的每一个细分领域的力量仍然是无比强大的，互联网仍然只是一个工具。

互联网是不是第三次工业革命，或者是其中很重要的一部分？这是很值得思考的问题。在没有电的时候，金融已经存在，银行可以记账，交易所通过经纪人叫价也可以成交。只不过，有了电之后，这些都可以电子化了。所以，传统行业不用怕，“互联网+”不是一个神奇的东西，而是理所当然的。我相信，互联网会衍生出很多新的机会。

第三，开放的协作。《第三次工业革命》这本书提到，未来大企业的组织架构会走向分散合作的模式。有人说，既然中小企业变得更有效率，大企业应该不存在了吧，就像现在网购有了平台之后，很多小的电商很多事情都可以做到。我认为大企业还会存在，但是形态一定要转型，大企业本身应聚焦在核心模块，而其他模块则可以和社会上更有效率的中小企业分享合作。

第四，消费者参与决策。互联网把传统渠道的不必要环节、损耗效率的环节拿掉了，让服务商和消费者、让生产制造商和消费者更加直接地对接在一起。厂商和服务商可以如此之近地接触消费者，这是前所未有的，消费者的喜好、反馈可以快速地通过网络来反映。

互联网的一个重要精神，是追求极致的产品体验 and 用户口碑，这种精神也会出现在厂商和服务商身上。市场上已经开始出现了这样的企业，比如苹果公司，它的产品种类不多，但是很精，有大量的用户反馈，有自己的粉丝，讲究的是产品体验。这给我们带来思考，越

来越多公司意识到,消费者参与决策对提高竞争力是如此重要。

第五,数据成为资源。 连接产生数据,随着传感器和服务增加,数据会大量增加。现在,搜索引擎、电子商务、社交网络,都聚合了大量的数据,这些数据是企业提高竞争力和社会进一步发展的主要资源。电子商务现在非常热,电商可以转向金融,借助用户和商家的信用提供信贷,都是大数据在背后起作用。

大数据在医疗健康领域会有很好的应用。深圳有一家公司叫“华大生物”,从事基因测序工作,他们用大数据技术,把测出来的每个人的基因数据全部存起来,一个人的基因达到6G的数据量。它尽量多地测,随着样本的增多,可以更容易地比对每个人的哪个基因有什么特点和问题,一个人的长相,患某些疾病的概率,都可以通过基因来看。这也给治病提供了一条新的思路。

第六,顺应潮流的勇气。 很多人都知道应该这么做,但事到临头往往没有做。我们可以想起来的案例有很多。比如,柯达在胶卷市场的利润很高,它把数码相机技术雪藏起来,希望越晚发现越好。但是等数码相机普及时,柯达因为没有抓住机会,最终失去了市场。最近一两年,业内这样的案例也有不少,比如诺基亚。一年半前,你想象不到诺基亚为什么倒得这么快。2007年12月,诺基亚的市值曾经达到1151亿美元的峰值,2013年9月却以72亿美元的低价卖掉了手机业务。

第七,连接一切的风险。 什么都连接了,又有什么弊端呢?

互联网也有“硬币的另一面”。互联网很强大,给人类带来了巨大福利,但也给坏人提供了强大的工具。比如有人利用互联网做的坏事,向现有的法治体系都提出了挑战。还有,我们经常看手机,眼睛变花了,整天低着头,脖颈不行了,健康受到了影响。甚至人际关系也是,有了社交网络,大家见面、吃饭、开会全在玩手机,互相之间反而更冷漠了,这些问题都值得我们反思。

马化腾提出通向互联网未来有 7 个路标，当中有好几个路标与政府治理创新的思路都是吻合的，比如“开放的协作”“消费者参与决策”“数据成为资源”“顺应潮流的勇气”（后面我会解释为何说两者是吻合的）。尽管马化腾说的这些是针对企业的，其实对于政府也是同样的道理：政府转型也是需要聚焦核心模块，其他模块与社会上更有效率的其他组织分享合作，企业追求极致的产品体验、极致的用户口碑，就需要让消费者参与决策——政府也要追求更好的民众体验、民众口碑，这也需要让民众参与决策……

其后，在 2015 年 3 月的全国两会上，身为全国人大代表的马化腾又提交了《关于以“互联网+”为驱动，推进我国经济社会创新发展的建议》的议案。在这份议案当中，马化腾表达了利用互联网的平台、以信息通信技术为基础，对经济社会创新的建议和看法。马化腾表示，“互联网+”是指利用互联网的平台、信息通信技术把互联网和包括传统行业在内的各行各业结合起来，从而在新领域创造一种新生态。他希望这种生态战略能够被国家采纳，成为国家战略。^① 2015 年 3 月 5 日上午十二届全国人大三次会议上，李克强总理在政府工作报告中首次提出“互联网+”行动计划。李克强在政府工作报告中明确提出，制定“互联网+”行动计划，推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合，促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展，引导互联网企业拓展国际市场。^② 这应该是关于“互联网+”理念最官方的解释了。

其实海外他国政府众多的创新举措，证明“互联网+政府”早已经在路上了。韩国首尔的电子行政系统（包括交通系统），引领世界城市电子政府系统的潮流。目前，韩国的电子政府系统出口到了越南、古巴、俄罗斯，韩国的交通系统出口到了土耳其、日本、印度尼西亚、菲律宾等国

① 马化腾.面向互联网的 7 个路标[EB/OL].见 <http://tech.qq.com/a/20131110/005189.htm>,2015-06-21,腾讯科技。

② 李克强.2015 政府工作报告[EB/OL].见 <http://news.qq.com/zt2015/2015zfbg/index.htm>,2015-03-05。

家;新加坡的“智慧国平台”规划正在为世界其他国家提供着榜样示范效果;澳洲云端护照的创新案例,更是从微处见细节。在这样的全球环境当中,正致力于从“中国制造”转型“中国创造”的中国肯定不能在这个大潮中落伍。

韩国提出“政府 3.0 时代”新概念

在 21 世纪的科技浪潮中,互联网的发展演变迅速。伴随着基于社交的 web2.0 时代的到来,基于移动互联的 web3.0 的概念也开始被广泛讨论。科技与政治的联系无处不在,尽管互联网业界对于 web3.0 是什么还没有统一定论,一向走在产业前端的东亚国家韩国,率先借鉴这一概念提出了“政府 3.0 时代”新概念。

政府 3.0 时代,是韩国政府借鉴互联网领域提出的一个关于政府未来发展的计划。其侧重点在“以每个人为中心”的架构上,政府主动公开和共享信息,保障国民的主动参与,同时更加注重沟通与合作。政府 3.0 计划是政府 2.0 在韩国电子政府发展中的一种特殊表现形式及韩国政府提出的阶段性发展目标。

“朴槿惠每天凌晨 4 时 30 分左右起床,一天日程从浏览内阁成员递交的各类报告和互联网开始,朴槿惠同样花时间阅读互联网上批评政府的帖子。”韩国《朝鲜日报》的一篇报道,披露了互联网在韩国总统朴槿惠的每日日程安排中的重要地位。

而根据韩国《中央日报》的报道说,2013 年 6 月 19 日,朴槿惠总统在韩国首都首尔,代表其新一届政府发布了“政府 3.0 时代”计划,这一借鉴互联网领域的新概念,将成为韩国“服务型政府”建设的重要组成部分。

朴槿惠曾在竞选期间提出建设“让全体国民都感到幸福的大韩民国”,组建“沟通的政府”“能干的政府”,上述战略实际上就是此次