

国家行政学院学术著作出版资助

智慧治理

“互联网+”时代的政府治理创新

Smart Governance: Chinese Governance Innovation in the “Internet Plus” Era

翟云 著

国家行政学院出版社

国家行政学院学术著作出版资助

智慧治理

“互联网+”时代的政府治理创新

Smart Governance: Chinese Governance Innovation in the “Internet Plus” Era

翟云 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

智慧治理/翟云著. —北京: 国家行政学院出版社, 2016. 9
ISBN 978 - 7 - 5150 - 1818 - 8

I. ①智… II. ①翟… 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 149547 号

书 名 智慧治理: “互联网 +” 时代的政府治理创新

著 者 翟 云

责任编辑 沈桂晴

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68922648

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2016 年 9 月北京第 1 版

印 次 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

印 张 15.5

字 数 235 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 1818 - 8

定 价 45.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换, 联系电话: (010)68929097

本书是国家自然科学基金面上项目《非均衡概念漂移网络舆情大数据流挖掘模型、算法与评价机制研究》（批准号 61672178）的研究成果。

前 言

党的十八大报告提出深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能转变。党的十八届三中全会提出“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策”，同时要求“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”。本届政府将简政放权作为开门的“第一件大事”和全面深化改革的“先手棋”，大力推进行政体制改革和政府职能转变，逐步取消下放行政审批事项。2015年7月4日，《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》（国发〔2015〕40号）出台，提出了11项重点行动，其中就包括“互联网+”益民服务，旨在充分发挥互联网的高效、便捷优势，提高资源利用效率，降低服务消费成本，创新政府服务模式，提升政府科学决策能力和管理水平。党的十八届五中全会提出，实施网络强国战略，实施“互联网+”行动计划，发展分享经济，实施国家大数据战略。这些新形势、新任务给新时期政府治理工作提出了明确的、更高的要求，亟须创新治理思路、模式和方法。

在“互联网+”背景下，以大数据、云计算、移动互联网、智慧城市为代表的新一代信息技术浪潮，给传统的政府治理模式带来了剧烈冲击，智慧治理——一种新型的政府治理模式已经成为推动新一轮政府转型的历史使命。

本文从“互联网+”的背景知识、大数据、数据开放、权力清单、公共服务、舆情治理等方面介绍“互联网+”时代的政府革新理念。全书共分7章。内容简述如下：

第1章主要从讲述“互联网+”的发展历程出发，阐述“互联网+”的基本内涵，分析“互联网+”时代政府治理面临的挑战性问题等背景知识。

第2章首先阐述了“互联网+”背景下，大数据的基本概念、主要特征、处理技术、发展现状，系统梳理了大数据在中国的发展历程，剖析了大数据思维困境，最后分析了大数据的实践应用。

第3章主要介绍了“互联网+”背景下政府数据开放行动。首先分析了国内外数据开放现状，深入分析了目前政府数据开放面临的瓶颈，阐述了“互联网+”给数据开放带来的历史机遇，最后剖析了数据开放的实施路径。

第4章主要分析了“互联网+”背景下权力监督的理念和实践。首先分别介绍了法治政府和权力清单，论述了两者之间的关系，分析了“互联网+权力清单”面临的挑战，并有针对性地提出了对策建议。最后以四川省行权平台为例，分析了“互联网+”背景下开展权力监督、打造法治政府的实践。

第5章讲述了基于“互联网+”的政府公共服务。首先阐述了公共服务的基本内涵、种类、基本形式，介绍了新公共管理运动的兴起过程及对我国的启示，重点对“互联网+”政务服务面临的挑战、急需的思维变革、推进路径和实践进行了讨论。

第6章主要介绍了网络舆情治理创新，分析了网络舆情治理的时代背景、网络治理构成要素，分析了非平衡态下的网络舆情新理论，剖析了当前网络舆情呈现的新特征，重点对网络舆情治理的困境和治理路径进行了阐述。

第7章主要介绍了“互联网+”政府治理的未来愿景，分析了“互联网+”对政府治理的时代要求，并对政府治理的未来发展进行了展望。

本书由翟云著，安冰、董明发、李宛豫分别参与了部分章节的编写工作。本书在编写过程中得到了国家行政学院电子政务研究中心、国家行政学院科研部、国家行政学院培训中心、国家行政学院出版社、四川省政府办公厅电子政务处、北京市西城区综合行政服务中心、广州市荔湾区政务服务中心等部门的具体指导与大力帮助，另参考文献中涉及的专家学者为我们提供了学习的机会，在此一并表示感谢！

由于作者水平所限，加之智慧治理是一项崭新的命题，很多内容仍在探索之中，文中难免有错误和不当之处，欢迎业界同仁不吝赐正。

作 者

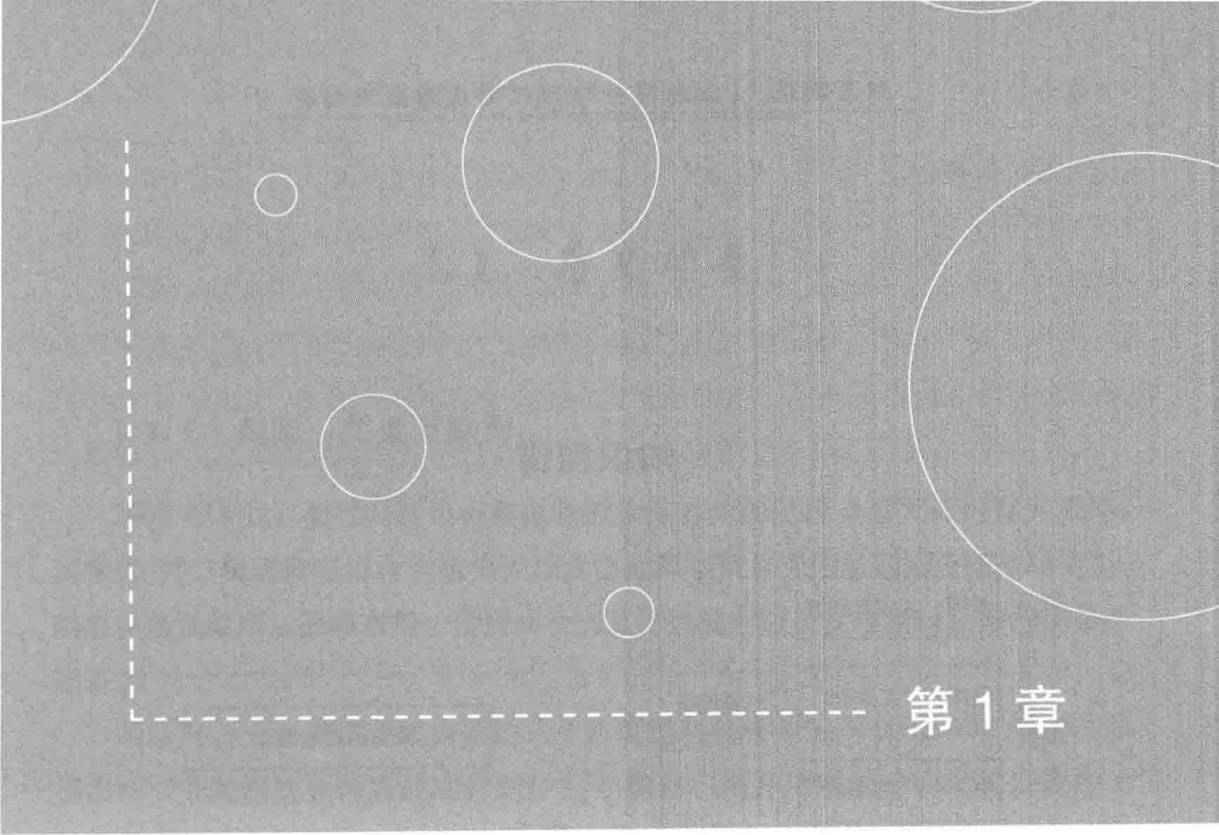
2016年1月

目 录

第1章 走进“互联网+”	1
1.1 历史背景	3
1.2 基本内涵	7
1.3 “互联网+”时代政府治理面临的挑战	10
第2章 “互联网+”大数据	15
2.1 时代背景	17
2.2 基本概念	18
2.3 主要特征	20
2.4 处理技术	24
2.5 发展现状	29
2.6 大数据思维困境及消解	38
2.7 我国的大数据实践	44
2.8 本章小结	51
第3章 “互联网+”数据开放	53
3.1 数据开放在中国	55
3.2 我国数据开放瓶颈	62
3.3 “互联网+”给数据开放带来的机遇	66

3.4	数据开放实施对策	67
3.5	数据开放的国际实践	71
3.6	本章小结	84
第4章	“互联网+” 权力清单	85
4.1	法治政府	87
4.2	权力清单	89
4.3	权力清单治理现存问题剖析	91
4.4	我国政府权力清单发展成效	92
4.5	“互联网+” 权力清单案例分析	97
4.6	本章小结	107
第5章	“互联网+” 政务服务	109
5.1	公共服务的基本内涵	111
5.2	公共服务的种类	112
5.3	公共服务的基本形式	113
5.4	新公共管理的兴起	114
5.5	“互联网+” 政务服务面临的挑战	119
5.6	“互联网+” 政务服务急需的思维变革	125
5.7	“互联网+” 政务服务推进的合理路径	129
5.8	网上服务大厅——“互联网+” 政务服务实践	133
5.9	本章小结	150
第6章	“互联网+” 舆情治理	151
6.1	网络舆情治理的时代背景	153
6.2	网络治理构成要素	154
6.3	非平衡态下的网络舆情理论分析	156
6.4	当前网络舆情呈现出的新特征	160
6.5	网络舆情治理的困境分析	164

6.6 网络舆情治理路径	166
6.7 网络舆情治理技术	168
6.8 网络舆情治理的理论意义与实践价值	180
6.9 本章小结	182
第7章 “互联网+” 政府治理未来愿景	185
7.1 “互联网+” 对政府治理的时代要求	187
7.2 未来展望	189
参考文献	190
附录	196
附录 A 国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见	196
附录 B 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知	217



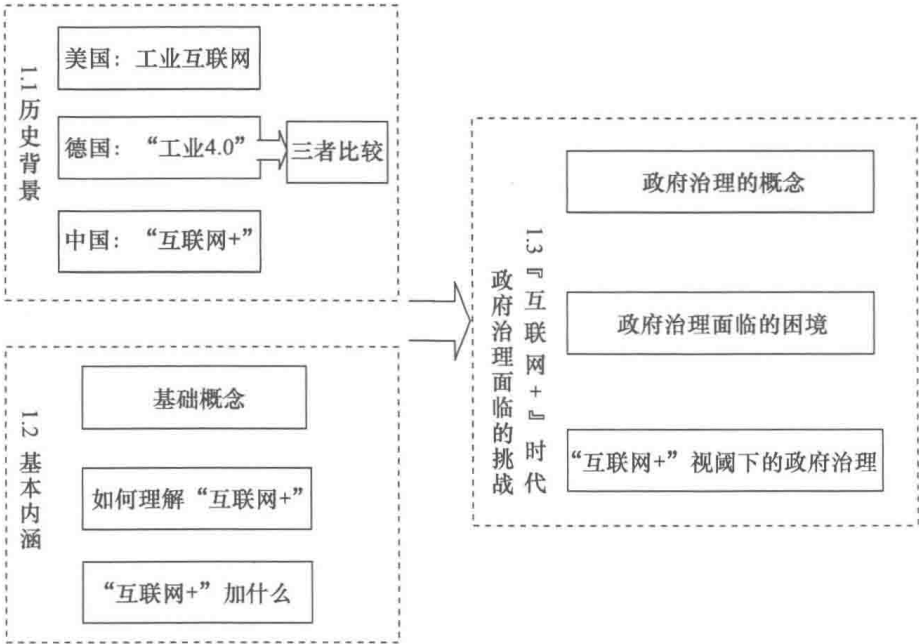
第 1 章

走进“互联网+”

我们的目标，
就是要让互联网发展成果惠及 13 亿中国人民。

——习近平

知识图谱



1.1 历史背景

1.1.1 美国：工业互联网

2009年4月，奥巴马提出将重振制造业作为美国经济长远发展的重大战略。同年12月，美国政府出台《重振美国制造业框架》作为发展制造业的战略指引。随后，美国政府从战略布局、发展路径到具体措施对制造业创新计划进行了全面部署。

2011年6月，美国正式启动的“先进制造伙伴计划”与2012年2月进一步推出的“先进制造业国家战略计划”旨在调整、提升传统制造业结构及竞争力并发展高新技术产业。

2012年，通用电气（GE）率先提出了“工业互联网”的概念，对传统设备制造业进行了重新定义，随后美国五家行业龙头企业联手组建了工业互联网联盟（IIC），将工业互联网的概念大力推广开来。美国版的工业4.0实际上就是“工业互联网”革命。

工业互联网是以互联网为基础，通过软件控制应用和软件定义机器的紧密联动，促进机器间、机器与控制平台间、企业上下游间的实时连接和智能交互而形成的工业系统。工业互联网以信息数据链为驱动，以模型和高级分析为核心，以开放和智能为特征。GE董事长伊斯梅尔认为，所谓工业互联网就是开放、全球化的网络，将人、数据和机器连接起来。

通用电气全球副总裁 WilliamRuh 认为在未来10年内，工业互联网将成为主流，致力于将人与机器、数据（网络）完美地融合。工业互联网的价值着眼点在于新的互联实体与工业效率的提升。GE公司在《工业互联网：突破智慧和机器的界限》报告中说明了工业互联网在效率提升方面的意义。报告指出，各行业1%的效率提升将带来显著的经济效益。据GE公司预测，在美国，工业互联网能够使生产率每年提高1%~1.5%，而在未来的20年中，它将使美国人的平均收入比当前水平提高25%~40%，为全球GDP增加10万亿~15万亿美元，相当

于再造一个美国经济。

1.1.2 德国：“工业 4.0”

2013 年汉诺威工业博览会上，“工业 4.0”概念被正式推出，德国政府《高技术战略 2020》将其列为十大未来项目之一，并且把“工业 4.0”上升为国家战略，旨在提高德国在工业领域的竞争力，抢占新一轮工业革命的先机。因而在德国，“工业 4.0”被认为是第四次工业革命。

“工业 4.0”的实质是实现“智能工厂”，它将在前三次工业革命的基础上进一步进化，基于网络－实体融合系统（Cyber Physical System）实现新的制造方式，即通过传感网紧密连接现实世界，实现人、设备与产品的实时连通、相互识别和有效交流，从而构建一个高度灵活的个性化和数字化的智能制造模式。在这种模式下，生产向分散、个性转变，未来产品都将完全按照个人意愿进行生产，用户也将全程参与，不仅能出现在生产流程的两端，而且会广泛、实时参与生产和价值创造的全过程。

“工业 4.0”的核心是动态配置的生产方式。“工业 4.0”描绘的智能工厂中，固定的生产线概念消失了，采取了可以动态、有机地重新构成的模块化生产方式，既保证了生产设备的运转效率，又可以使生产种类实现多样化。

德国“工业 4.0”将推广“工厂的标准化”作为首要目标，通过借助智能工厂的标准化将制造业生产模式推广到国际市场，以标准化提高技术创新和模式创新的市场化效率，从而继续保持德国工业在世界上的领先地位。

1.1.3 中国：“互联网+”

“互联网+”理念的提出，最早可以追溯到 2012 年 11 月易观国际董事长兼首席执行官于扬在易观第五届移动互联网博览会的发言。^①于扬首次提出“互联网+”理念。他认为，在未来，“互联网+”公式应该是我们所在的行业的产品和服务，在与我们未来看到的多屏全网跨平台用户场景结合之后产生的一种化学公式。

^① 于扬. 所有传统和服务应该被互联网改变, <http://tech.qq.com/a/20121114/000080.htm>.

2014年11月,李克强出席首届世界互联网大会时指出,互联网是大众创业、万众创新的新工具。其中“大众创业、万众创新”正是此次政府工作报告中的重要主题,被称作中国经济提质增效升级的“新引擎”。互联网也是政府施政的新平台。通过电子政务系统,可以实现在线服务,做到权力运作有序、有效、“留痕”,促进政府与民众的沟通互联,提高政府应对各类事件和问题的智能化水平。互联网突破既是科技革命,又是保障公平的社会变革。^①

2015年3月,全国两会上,全国人大代表马化腾提交了《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,表达了对经济社会创新提出的建议和看法。他呼吁持续以“互联网+”为驱动,鼓励产业创新,促进跨界融合,惠及社会民生,推动我国经济和社会的创新发展。

2015年3月5日上午,在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提出,制订“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。由此,“互联网+”上升为国家战略,促使全社会对互联网产业的责任与未来愿景有了新的思考。当前互联网的基础性、先导性与战略地位显著提升,成为服务经济发展转型、带动传统产业升级、提升社会管理水平的战略重点。

2015年7月4日经李克强总理签批,国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,这是推动互联网由消费领域向生产领域拓展,加速提升产业发展水平,增强各行业的创新能力,构筑经济社会发展新优势和新动能的重要举措。

中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议,于2015年10月26日至29日在北京举行,全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托做的工作报告,审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。会议强调,实现“十三五”时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。值得

^① 李克强.促进互联网共享共治,推动大众创业万众创新.新华网,2014年11月20日.

注意的是，信息时代的时髦词汇“互联网+”也被写入了会议公报。全会提出，拓展发展新空间，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，培育壮大若干重点经济区，实施网络强国战略，实施“互联网+”行动计划，发展分享经济，实施国家大数据战略。

综上，以上发展历程见表 1-1。

表 1-1 “互联网+”从提出到写进中央文件

时间 节 点	主 体	进 展 概 述
2012 年 11 月	于扬	易观第五届移动互联网博览会上首提“互联网+”理念
2015 年 3 月 5 日	李克强	“互联网+”首进政府工作报告
2015 年 6 月 24 日	李克强	主持召开国务院常务会议，部署推进“互联网+”行动
2015 年 7 月	国务院	印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，提出了包括“互联网+”益民服务在内的十一项行动计划
2015 年 10 月	党的十八届五中全会	“互联网+”被写入会议公报和十三五规划建议

1.1.4 三者比较

为了更显著地区别“互联网+”、工业互联网和“工业 4.0”等相关概念的差异，作者围绕国家战略、经济形态、创新驱动、产业结构优化升级、政府管理模式创新等方面展开了比较分析（见表 1-2）。

表 1-2 “互联网+”、工业互联网和“工业 4.0”等相关概念的区别

	国家 战 略	经 济 形 态	创 新 驱 动	产 业 结 构 优 化 升 级	政 府 管 理 模 式 创 新
互联网+	●	●	●	●	●
工业互联网	●	●	●	●	○
“工业 4.0”	●	●	●	●	○

注：●提出，○未提出

由表 1-2 可知，“互联网+”、工业互联网和“工业 4.0”都提到了国家战略高度，而且都有望引领新的经济形态，对创新驱动和优化产业结构升级都具有相关的具体措施。更重要的是，三者中，仅有“互联网+”提出了政府管理模

式创新，并将其写入指导意见，充分体现了中国政府将进一步善用“互联网+”提升政府善治能力，实现政府组织结构与工作流程的优化重组，打破“信息割据”，铲除“信息孤岛”，全方位地向社会提供优质、规范、透明的管理与服务，实现知识与信息的社会化、政府管理的民主化、公众体验的个性化，把以政府为主的社会管理行为转化为全社会共同参与的共治、善治行为。

1.2 基本内涵

1.2.1 基础概念

“互联网+”战略是全国人大代表、腾讯董事会主席兼 CEO 马化腾 2015 年向人大提出的四个建议之一，马化腾解释说，“互联网+”战略就是利用互联网的平台，利用信息通信技术，把互联网和包括传统行业在内的各行各业结合起来，在新的领域创造一种新的生态。

阿里研究院在“互联网+”概念推出后，第一时间发布《“互联网+”研究报告：产业加权升级重新定义信息化》。该报告把“互联网+”定义为：以互联网为主的一整套信息技术（包括移动互联网、云计算、大数据技术等）在经济、社会生活各部门的扩散、应用过程。“互联网+”的前提是互联网作为一种基础设施的广泛安装，从根本上是与传统意义上的“信息化”相区别的，或者说互联网重新定义了信息化。^①

国务院《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》开门见山，明确指出：“互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合，推动技术进步、效率提升和组织变革，提升实体经济创新力和生产力，形成更广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态。

^① 徐贲.“互联网+”：新融合、新机遇、新引擎. 电信技术, 2015-06-09.

1.2.2 如何理解“互联网+”

简单地说，“互联网+”就是“互联网+××传统行业=互联网××行业”，虽然实际的效果绝不是简单的相加，而是通过某种形式和某种程度的深度融合，产生相乘的效果。

第一，“互联网+”是互联网思维的深化和发展，是互联网思维进一步实践成果，它本身代表一种先进的生产力，有望推动经济形态不断发生革新和演变。从这个意义上说，“互联网+”已成为带动社会经济实体的生命力，为改革、创新、发展提供广阔的网络平台。

随着“互联网+”在中国的迅速发酵，“互联网+”的内涵已从互联网+传统行业拓展到互联网+社会经济各领域，是“创新2.0”下的互联网发展新形态、新业态、新模式，是知识社会“创新2.0”推动下的互联网演进新形态，是“信息化促进工业化”的升级版。

第二，“互联网+”本质上是一种新的经济创新和社会服务模式，这种模式是在以云计算、大数据、移动互联网、物联网四大技术为代表的新一代信息技术共同作用下催生的。一方面，这四大技术为“互联网+”提供了技术支撑和创新动力，同时，“互联网+”为这些技术提供了实践的土壤。

第三，“互联网+”已经成为经济增长、结构优化新动力。随着“互联网+”的进一步广泛渗透，“互联网+”对经济增长的贡献将更加明显。2014年7月，麦肯锡全球研究院发布的《中国的数字化转型：互联网对生产力与增长的影响》预计，互联网在2013—2025年将帮助中国提升GDP增长0.3~1.0个百分点。这就意味着，在这十几年中，互联网将有可能在中国GDP增长总量中贡献7%~22%。

第四，“互联网+”有望成为开启政府服务模式创新的新引擎。“互联网+”将助力社会服务进一步便捷普惠。健康医疗、教育、交通等民生领域互联网应用更加丰富，公共服务更加多元，O2O模式（线上线下）结合更加紧密。社会服务资源配置不断优化，公众享受到更加公平、高效、优质、便捷的服务。在提升公共管理能力，提高国家治理水平、创新公共服务、优化公共政策等方面发挥重