

Aneesh Chopra
[美] 安尼什·乔普拉◎著
何正云◎译

国家创新

美国首任
CTO眼中的
美国式创新

How New
Technologies Can
Transform
Government

INNOVATIVE
STATE



中信出版集团 · CHINACITICPRESS



国家创新

美国首任CTO眼中的美国式创新

[美] 安尼什·乔普拉 (Aneesh Chopra) ◎著

何正云◎译

图书在版编目 (CIP) 数据

国家创新 / (美) 乔普拉著 ; 何正云译 . —北京 : 中信出版社 , 2015.7

书名原文 : Innovative State

ISBN 978-7-5086-5251-1

I. ①国… II. ①乔… ②何… III. ①国家创新系统-研究-美国 IV. ①G327.12

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第 118454 号

Copyright © 2014 by Aneesh Chopra

Copyright licensed by Grove/Atlantic, Inc. arrange with Andrew Nurnberg Associates International Limited.

Simplified Chinese translation copyright ©2015 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限中国大陆地区发行销售

国家创新

著 者 : [美] 安尼什 · 乔普拉

译 者 : 何正云

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 : 中国电影出版社印刷厂

开 本 : 787mm × 1092mm 1/16

版 次 : 2015 年 7 月第 1 版

京权图字 : 01-2013-7628

书 号 : ISBN 978-7-5086-5251-1 / G · 1212

定 价 : 49.00 元

印 张 : 17 字 数 : 201 千字

印 次 : 2015 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证 : 京朝工商广字第 8087 号

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

沃尔特·艾萨克森

美国著名传记作家,《史蒂夫·乔布斯传》的作者

安尼什·乔普拉是以科技手段促进政府变革这场运动的领袖,他所采用的方式,与科技改变生活的方式相同。他以精彩的故事和明晰的洞察力,为同时在私营和公共部门发挥作用的开放创新提供了精彩的脚本。

卡斯·桑斯坦

哈佛大学罗伯特·沃姆斯利校级教授

安尼什·乔普拉是一位创新者和灵魂启迪者。通过阅读他的著作,我们得以知道美国政府中正在发生的以及未来可能会发生的精彩故事。做好被他激励的准备吧!

彼得·沃斯扎格

美国白宫行政管理和预算办公室前主任

安尼什·乔普拉是位真正的理想主义者,同时还注重启迪思想和有效执行。在《国家创新》一书中,他阐述了政府如何通过采用信息技术的新方法更好地服务大众。如果你信任政府,或者甚至对政府感到失望,那就读一下这本书,它将带给你希望。

杰夫·维纳

LinkedIn(领英)公司首席执行官

在《国家创新》一书中,安尼什·乔普拉证明,那些为工业带来革命性变化的技术创新,也同样能够重构并改善政府的运转方式。我们与退伍军人工作银行合作,分享领英数据,切身感受到了这股创新活力。我们也赞同,一个更开放和更具合作精神的政府能够带来革命性的成就。

如何在科技的帮助下建立一个更好的政府，乔普拉是让我受益最多的一位……安尼什·乔普拉备受欢迎，他是一位优秀的、有思想的变革者。他懂技术，了解政府，而且知道怎样整合两者以解决现实问题。

蒂姆·奥莱利

O'Reilly（奥莱利）公司董事长

我跟安尼什已经共事多年，我见证了他实实在在的能力，他为国家做了很多工作，他服务民众并让纳税人的钱得到了最好的回报。一句话，他把企业家与政府联系起来，让大家认为可以从国家所面临的最严峻的挑战中找到出路。

克雷格·纽马克

Craigslist（克雷格列表）网站创始人

他干了件了不起的事情，不仅满怀激情地谈论技术的作用、怎样重塑政府以及如何向他人开放数据等问题，而且在很多创业活动中，他也是一位伟大的倡导者和合作伙伴。

斯蒂夫·凯斯

美国在线联合创始人

美国第一任首席技术官描述了让政府实现现代化的种种努力……对于政策制定者来说，本书极具参考价值。

《科克斯评论》

乔普拉从提供一段美国政府主导技术创新的历史入手，虽然简略但是令人欲罢不能……他提供了把新型的人才带入政府的伟大例子……并且就如何使用他所描绘的那些技术手段给出了实用的解读。

《斯坦福社会创新评论》

在美国，很多人都会得出“政府没用”这样的结论，主要依据是政府机构太臃肿、反应迟缓、效率低下而且无能。在联邦政府于 2013 年 10 月关闭之前，国会支持率就已经降到了骇人听闻的低位，使得参议员约翰·麦凯恩（John McCain）这位一直站在支持立场的人也说出了“我们现在只剩家人和领到薪水的员工了”这样的俏皮话。在此之后是 healthcare.gov（美国国家医保网）令人啼笑皆非的上线试运行，这个举动好像就是为了更好地证明这样的说法：政府真的很蠢，根本不可能有效运营如此重要而且令人瞩目的网站。

在出任总统助理和美国第一任首席技术官职务期间，我目睹的一些情况似乎更能够证实这种令人难以置信的说法。这样的情况不是发生在政府外围机构的某些基层部门。在 2009 年的秋天，美国退伍军人事务部就出现了这种麻烦。

从美国建国之日起，政府就承诺给予退伍军人应得的荣誉和支持，以感激他们做出的奉献。多年以来，政府主要通过授予荣誉证书和提供生活便利来兑现承诺。独立战争中的老兵不但得到了养老金，还获得了地方政府和州政府提供的医疗保障，其中一万多人还被赠予了公共土地，从普通士兵的100英亩^①到少将的1100英亩，一一不等。这种赠予一直持续到1812年的战争之后，这样的做法也契合当时的国家形象：独立、农耕及西部扩张。

漫长而血腥的南北战争导致对医疗卫生的巨大需求。亚伯拉罕·林肯在其第二任期内呼吁国会“关怀那些在战场上出生入死的人，也关怀他们的遗孀和遗孤”之后，立法者们向他提交了《伤残志愿军人国家收容法》，林肯在遇刺身亡之前数周签发实施。第一次世界大战的结束和随之而来的大萧条，引发了针对士兵报酬和福利的火药味十足的争议。1930年，胡佛总统下令建立了退伍军人管理局，另外在“补偿金远征军”进军华盛顿事件的两年之后，富兰克林·罗斯福总统的“新政”解决了大部分争议问题。随着第二次世界大战后《退伍军人权利法案》的通过和退伍军人医保体系的完善，使老兵问题的解决看到了曙光。

新世纪里出现了新的战争形式，其由恐怖分子驾驶飞机撞击世界贸易中心而触发，并在阿富汗和更富争议的伊拉克持续上演。对那些从2011年9月11日起一直在服役的军人，弗吉尼亚州参议员吉姆·韦伯（Jim Webb）——佩戴越战勋章的老兵、前海军部部长——酝酿并提出了《后“9·11”退伍军人教育援助法案（2008年）》。该法案为所有军人提供了自第二次世界大战以来最广泛的教育福利，其中包括为从该日起服役满3年

^① 1英亩≈4046.86平方米。——编者注

的退伍军人负担4年制公立本科教育的全部费用等内容。

然而，与诸多出于良好意愿的努力一样，整件事从一开始就令人心生疑窦。颁布时的种种错误，在践行时的多次延误中展露无遗。而且，与通常会发生的情况一样，这些问题被媒体盯上了。各种大标题旋即出现，如狂风暴雨般劈头盖脸而来。《纽约时报》上是“老兵说退伍军人法案资金被拖延”，《华盛顿邮报》上则是“尽管支票在手，退伍军人法案的福利也如过眼云烟”。报道中均提到了年轻退伍军人的沮丧：他们基于这些承诺做出了人生的重大决策，但随后却发现，在订了宿舍、买了教材并选了课之后，却不能确切地知道这些开支中到底有多少可以用政府承诺过的福利来支付。这种拖延迫使一些人只能靠贷款维持学业、支付自己和家人的房租，确保自己下一顿饭吃。

这些消息很快传入华盛顿，日理万机的白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔（Rahm Emanuel）也备受其扰。这是我亲眼所见，因为我参与了每周日上午在罗斯福厅召开的高级幕僚会议。我与首席信息官维韦克·孔德劳（Vivek Kundra）以及首席绩效官杰夫·赞茨（Jeff Zients）组成了一个三人小组，供职于奥巴马总统为履行其管理一个“有作为政府”的竞选承诺而创立的新部门。伊曼纽尔开玩笑地把我们称作“麦肯锡小子”，尽管我们谁也没有在咨询公司工作过。

在参与过伊拉克和阿富汗战争的数不胜数的退伍军人看来，政府无所作为。伊曼纽尔设定了一个基线目标——“止血”。所以，我们在2009年10月9日一大早就起床，带着“数字止血带”，信心满满地登上一架从安德鲁斯空军基地调来的军机，这架飞机用的是总统专机的机库。飞机降落在圣路易

斯，我们一行人，包括退伍军人事务部的高级官员，走向退伍军人文件处理中心，去找出导致这个问题的根本原因。一上午的闭门会议并没有让我们弄明白问题所在；当我们一头扎进主楼，看到处理这些事务的人员工作时，才恍然大悟。他们要核查资料，以确定申请人是否有权享受某些福利以及能享受多少。但工作人员在审查、整合并处理所需信息时，需要经过多重步骤，并进行多次筛选。为了解决这两个基本问题，工作人员大概要从十几组不同数据库中提取所需要的数据，而这些数据库彼此间毫无关联，每份申请都需要人工复查多次，这就加大了工作量。因此，当将近 28 万名退伍军人在同一时期同时申请福利时，出现系统瘫痪和停滞不前就没什么好奇怪的了。

没有简单的、一劳永逸的办法来全面应对退伍军人的那些需求，至少不可能很快拿出立竿见影的办法。然而，在返程飞行途中和随后的几天里，我们想出的一个干预办法成功减少了积案：该机构增加了数百家临时承包商，大家全力以赴共同应对当前的危机。白宫和退伍军人事务部又一起建立起了日报流程，将处理结果直接上报伊曼纽尔的办公室，目的是确保该机构能切实地负起责任。我们还批准了紧急预付款，以便在机构核查资料并整合需求时，退伍军人仍然能够继续自己的学业。

从这个角度说，我们只是尽己所能，就得到了令人相当满意的结果——2010 年春，美国政府问责办公室发现，退伍军人事务管理局把原《后“9·11”士兵福利法案》申请的全国平均处理时间缩短了 19 天，附带申请时间缩短了 23 天。在被称为长期解决方案的新的自动处理程序全面应用之后，学生在 2013 年春季学期续延福利的处理时间也许能够缩短到平均 6 个工作日。

这种情况代表了美国政府内部一个领域取得的显著进步。不过，这仍然

只是一种东拼西凑，以及在低效率的程序中投入太多人力所得到的结果，还没有出现一个可靠、快速、有作为的政府。说真的，很长时间以来，这就是美国公共部门着手解决大多数问题的方式，它们通常都不太成功，也无法持续。

这就是我们的政府能做到的最好程度吗？

美国那些最顶尖的首席执行官们当然不这么认为。这就是他们中会有 50 人同意接受奥巴马总统的邀请，出席 2010 年 1 月举办的“政府现代化论坛”开幕式的原因。论坛上，奥巴马总统要求他们加入。“我知道，你们在自己的行业和企业内大多遇到过这些挑战，其中有一些还相当尖锐，”总统告诉聚集在这里的专家们，“但我也知道你们是如何面对它们并战胜它们的：你们通过实验和创新，找出新的途径来提高生产率，更好地满足顾客的需求。今天我们之所以站在这里，是因为我相信你们的政府也应该做完全相同的事情。”

几乎没有谁会对这段煽情的演讲有异议。可以肯定，大多数公民并不觉得自己得到了好的服务。

但是要怎么办？政府应该怎么变？又能怎么变？大众如何扮演好自己的角色？

首先要从大家共同改变讨论方式开始。这就意味着要停止关于政府管理范围和组织规模的无休无止的争论，不理睬那些热情支持政府扩大者与毫不妥协地支持政府缩小者之间的争论，忽略那些制造矛盾和敌意且没有任何进步意义的争议。

我们要讨论的议题与政府应该更大还是更小无关，而应关注于政府如何

才能更明智。

这里所讲的是打造一个“创新型国家”，一个面向 21 世纪的政府，一个能管理多元文化的社会、在解决问题时鼓励参与并建立伙伴关系的政府。它也包含了推动创新氛围的含义，寻找前人没有走过的道路，采用新的工具和技术，以更少的投入获得更大的收益。

一个创新型国家应既关注公共利益也关注个人利益，向公众公开政府的数据，并鼓励大家运用这些数据；鼓励私营部门积极采用那些能让自己参与到更大规模竞争的标准，尤其是在受监管的经济领域；通过奖励和挑战的方式为结果埋单，而不是通过采购程序为承诺埋单；通过吸引并留住顶尖人才，让政府里的人学会企业家思维。

让美国再次成为一个创新型国家，一个更明智的国家，就是本书的目的所在。

本书是为那些厌恶了有关预算案和政治立场的争吵但仍对服务大众的精神和改善人民生活的可能性深信不疑的政府公务员而作；为那些因官僚主义而对政府敬而远之但依然相信自己能做些力所能及的事情的企业家而作；它更是为那些在某种程度上丧失了对政府的信心但依然相信政府代表正义力量的人们而作。

INNOVATIVE STATE
How New Technologies Can
Transform Government
| 目 录 |

序

// IX

第一章
下一种模式

是时候彻底改变政府运转的方式了，授
// 001
权于公民和社会，官僚体系转变为企业
式政府，自上而下改变我们的国家，建
立一个更为开放、创新的政府。

第二章
椅子上的男孩

1983 年，一个 11 岁的男孩坐在椅子上
// 029
告诉国会议员关于铁轨的事情。20 年之
后，椅子上的男孩依然想看看能为国家
做点什么。得益于科技革命的发展，政
府正处于转型变革的边缘，它需要寻找
更多的创新方法以解决各种问题。

第三章 弗吉尼亚模式

更小的政府？更大的政府？其实最好的是更明智的政府。在任职弗吉尼亚州第四任技术官期间，安尼什·乔普拉意识到，政府可以做的最重要的事情之一，是清除没有真正存在必要的那些限制。而且，我们需要有创造性思维和战略，从应对型政府向主动型政府转变。

// 045

第四章 开启政府 2.0 时代

2009 年，安尼什·乔普拉就任美国历史上第一任首席技术官，职责是促进美国政府进行技术性创新。安尼什·乔普拉回顾了任职期间的创新案例，总结出政府开放创新的 4 个有效工具：开放数据、尽快召集、挑战与奖励、吸引人才。

// 063

第五章 开放数据

由技术创新驱动的开放政府的根本目的，是让政府的信息唾手可得，从根本上改进社会运转的方式。开放数据在能源、医疗、就业、公共安全、教育等领域发挥了巨大的作用。数据不仅仅用于增加政府透明度，它还有其经济意义。政府开放数据的行为，带来众多改变游戏规则的数据源。

// 095

第六章 标准与制定

在医疗、航空、消防、能源、就业及其他公共服务领域，标准化的好处日益显现，而新技术的到来让标准化发挥更巨大的作用。在标准化运动中，政府参与其中，找出问题，召集有兴趣的、有创造性的私营部门参与者，然后授权他们去解决问题。政府能够推动进步，提供指导，促进以市场为基础的创新。 // 129

第七章 奖励与挑战

这是一个完整的创新激励过程：发现问题，设计出合适的挑战，召集合适的解决者，设定有吸引力的奖金，激励一种创新解决方案的开发。奖励能够发现看似无关的领域内那些未被发现的人才，奖励政策真正的力量在于它能实现我们的目的。 // 169

第八章 精益创业

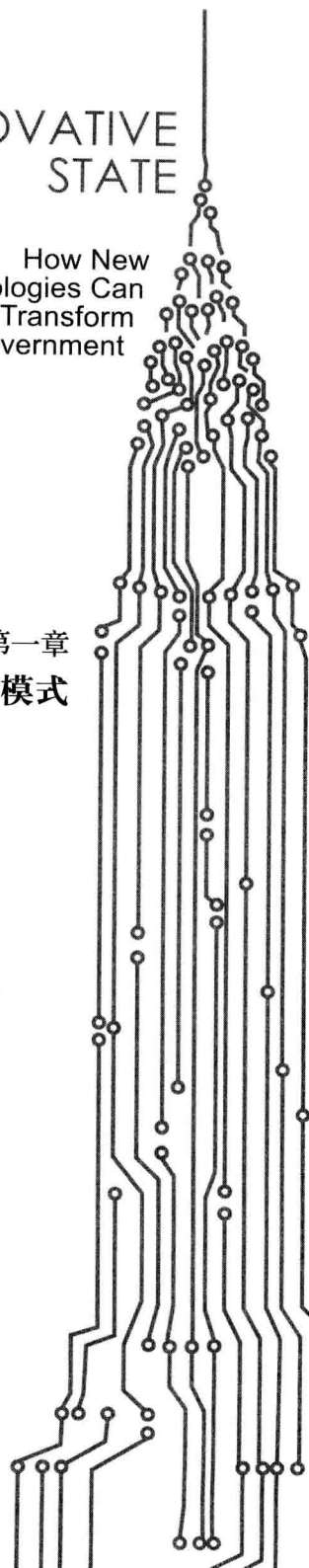
精益创业战略适合于帮助各行业应对不确定性，同样也适用于政府。采用非传统的精益创业办法，跳出传统窠臼和争论，我们可以期待一个更加透明的、参与式的、相互协作的政府，一个不是由其规模而是由其效率定义政府。 // 207

后 记 // 241
致 谢 // 253

INNOVATIVE STATE

How New
Technologies Can
Transform
Government

第一章 下一种模式



对于那些对政府不再抱任何希望的人来说，“下一种模式”这样的说法似乎并没有让他们感觉更乐观。他们已经把政府机制看成一个永远无解的问题，总是令人绝望地失调、失控而且无效。

在美国历史的任何时期，政府都遇到过这样的情况。

历史上，政府曾经有过繁盛的时代。那时，政府激发了创新，指导着私营部门的行动，促进了私营部门的增长。曾经有过很多这样的故事：美国的某个公共部门，基于其高瞻远瞩的领导力，成功地应用新技术以及新的组织方式来完成其核心的公共使命，诸如建设并维护国家基础设施、建设国防以及给退伍军人和穷人提供急需的服务和福利。

这些公共使命中甚至包括寄送邮件。当你排在长长的队伍里，等着邮寄袜子到萨吉诺的时候，可能会对这个说法感到惊讶。但是，美国邮政在某些时候也会表现出令人瞩目的创新能力和创造力，一次次地更新邮件的传递方