

“互联网+”丛书

腾讯研究院
Tencent Research Institute

国脉研究院
GOVMADE

互联网 + 政务

从施政工具到治理赋能

唐鹏 孟昭莉 | 著
刘琼 孙泽红

 中国工信出版集团

 电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

“互联网+”丛书

互联网+政务

从施政工具到治理赋能

唐 鹏 孟昭莉 刘 琼 孙泽红 著

出品人：郭凯天 杨冰之 司 晓 郑爱军

专家顾问：杨学山 高新民 汪玉凯 姜奇平 陈广胜

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

本书从互联网与政府的双向视角,围绕轨迹、基因、洞察与变局四个篇章,系统地梳理“互联网+政务”的沿革、特征、模式、实践与未来,不仅通过研究分析发现了“互联网+政务”的中国特征与价值意义,同时尖锐地提出了移动互联网时代电子政务发展评价标准新思考,本书对“互联网+”时代政务服务的研究者、管理者与工作者具有较强的学习借鉴意义。

本书适合电子政务、政务服务平台与政务新媒体的管理者、工作者阅读,也适合对“互联网+政务服务”感兴趣的读者参考。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

互联网+政务:从施工工具到治理赋能/唐鹏等著. —北京:电子工业出版社,2016.9
(“互联网+”丛书)

ISBN 978-7-121-29830-1

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第207503号

责任编辑:董亚峰 文字编辑:徐 焯

印 刷:三河市华成印务有限公司

装 订:北京捷迅佳彩印刷有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编 100036

开 本:720×1 000 1/16 印张:14 字数:208千字

版 次:2016年9月第1版

印 次:2016年9月第1次印刷

定 价:48.00元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010)88254888,88258888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn,盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式:(010)88254694。

要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化，统筹发展电子政务，构建一体化在线服务平台，分级分类推进新型智慧城市建设，打通信息壁垒，构建全国信息资源共享体系，更好地用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。

——2016年4月19日习近平总书记在网络安全与信息化工作座谈会上的讲话

大力推行“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。

——2016年3月5日李克强总理《政府工作报告》

序 1 / Preface

“互联网+政务”是商业文明与政治文明的价值互信

以李克强总理提出“互联网+”为界，“产能过剩”的消费互联网已然成为红海，青黄不接的产业互联网时代正在轰然到来，分享经济、工业 4.0、互联网金融、大数据、虚拟现实、人工智能等，一堆从实验室里“走出来”的新词正在大行其道地统治着这个时代的话语和腔调，弥漫在各种大小会议的背景板和 PPT 上。繁荣与混沌并行，希望与迷茫丛生。

这是最好的时代，在“免费”和“补贴”盛行的当下，消费者的日常生活只需要依靠智能手机的三五个 App 即可活下去，而且活得还不错，用户从未如此“尊贵”；这是最坏的时代，用户信息随时面临着“裸奔”的危险，在“以隐私交换服务”的时代，用户在“数据权利”面前从未如此弱势。这是互联网时代的天然悖论。

苹果公司与 FBI 的博弈、谷歌对美国政府的起诉、淘宝与工商总局的辩论……所有的迹象都在表明，商业权力在市场版图扩张中的不确定性，已与国家机器沿袭下来的确定性，不时发生近身肉搏，而现行法律在快速发展的互联网面前，已经显得捉襟见肘、鞭长莫及，这或许是所有与互联网产业相关的法律争论的本质原因。在扑面而来的信息社会面前，肯尼亚的农夫与伦敦大街上的绅士，通过智能手机首次拥有平等进入一个世界的权利，这是比特世界赋予的公平，上网从

一种能力变成一种与教育、营养同等重要的人权。

网络空间逐渐成为国家主权的重要部分与公民政治参与的重要场所，政府的角色也正在发生位移，政府职能由管理向治理与服务转型，以互联网为代表的技术势力再次显现，从信息公开、公民参与到政务服务，互联网以过去 20 多年不断试错的模式、应用、体验，对政务服务不断地渗透、改造、升级与重塑，从领导信箱、在线留言板、信息公开专栏到网上政务大厅，表明仅仅满足信息浏览需求已不足以成为政府网站存在的理由；从 QQ “警察亭”、淘宝 “车管所”、官员博客、政务微博、政务微信、政务 App 再到微信城市服务，表明仅仅围绕政府网站本身的政务服务体系建设与布局，已无法匹配移动互联网生态与节奏。在平台统治用户、流量统治注意力的当下，互联网平台正在利用常年积累的用户习惯与拥有天然优势的基础设施作为杠杆，不断接管和分享政务服务平台的能力与资源。这对于用户而言是福分，对于政府机构而言是挑战，这种挑战在于它如何看待“互联网+政务”。用户主权被互联网效应的加持使用户不再甘于成为一个“被服务者”，更期待成为“参与者”，而这也是“互联网+政务”健康发展的需要。电子政务一直致力于解决的是面向管理者的政务信息化的问题，“互联网+政务”要解决的是如何以互联网来提升政务服务效率与用户价值。

“互联网+政务”的勃兴具备鲜明的中国基因，是互联网意识觉醒，但互联网能力滞后的政府机构与面临竞争边界与“服务能力过剩”的中国互联网产业之间，由于两者的资源分布不均与能力不对称所产生的数字红利与发展蓝海。通过简政放权、深化改革的需求传导，与基于互联网的用户驱动、数据驱动，“互联网+政务”最终的呈现形态与用户价值落脚点主要集中在政务服务网（网上办事大厅）、网上行政服务中心、数据开放平台、两微一端等政务服务平台。“互联网+政务”对于中国而言，是一场控制与失控、中心与去中心、组织与自组织的

相向运动。

20世纪著名的媒介理论家麦克卢汉说“我们塑造了工具，此后工具又塑造了我们”，互联网与政务也将不会例外。不论“证明你妈是你妈”还是给新生儿开“无犯罪证明”，其本质是制度的运行失序与利益胶着，“互联网+政务”将围绕用户价值，按照互联网的规律对政务服务运行环节进行反馈和优化，将智能化、透明化、高效化地流程进行代码固化。

我们必须注意到，当政府网站以不同方式为公民提供程度各异的在线服务的同时，以BAT为代表的大型互联网平台的影响正在从经济生活走向政务服务，百度搜索正在影响政务服务的获取率，新浪微博正在影响政务舆情的发展轨迹，腾讯的政务微信正在影响政府机构的互联网服务能力，阿里系的淘宝正在影响区域性的新经济生态。显然，当我们谈“互联网+政务”的时候，除了关注政务服务本身，还必须关注政务服务在互联网生态的位置。由牛津大学互联网中心所著的《另一个地球：互联网+社会》一书指出，“信息与通信技术还没有被当作行政改革的工具使用，但是在政府机构被用来加强现有权力的分配”，用数字技术服务权力实则是政府的本能，而如何突破固有的局限性为治理创新赋权，这是政府治理现代化的必然趋势。因此，《互联网+政务：从施政工具到治理赋能》一书除了告诉我们互联网将如何重塑政务服务模式，更重要的是政府机构作为服务主体如何找到“美丽新世界”的新秩序。

杨冰之

国脉互联董事长、首席研究员

序 2 / Preface

被低估的平台红利

尼古拉斯·卡尔在《浅薄》一书中曾经提出，振聋发聩的问题——“互联网如何毒化了我们的大脑”，而从现在来看，搜索引擎在钝化人类思考积极性的同时，大数据则帮助人们可以更精准地洞察社会发展细节；社交网络在淡化人际交往的同时，又让人保持了“24 小时在线”的交流方式；人工智能在取代一般性工作的同时，又再一次解放了人类的创造力。云计算、大数据、物联网、移动互联网和智慧城市的发展正在重构新的互联网发展格局。

在 PC 互联网时代，搜索引擎成为一种以信息为中心的“社会公器”，而在移动互联网时代，社交平台成为一种以人为中心的“社会公器”，其中也蕴藏着平台经济崛起过程中的权力转移轨迹，互联网平台一旦做大，其商业属性与企业属性在用户眼中逐渐隐匿，公共性则迅速膨胀和被放大，平台的所有权其实已经被分解稀释给每个用户的使用权，在某些关键决策上，平台还不得不为了迁就用户利益而做出超越现有法律框架体系下的责任的改变。放眼当下，搜索引擎的竞价排名之争、电商假货的责任之争、网络社交以及互联网金融的安全之争等，都是平台的公共性未得到合理的承认与妥善安放的结果。

“互联网+政务”无疑是平台红利的集中体现，通过互联网平台对政务服务的集合、流程与体验的优化、用户习惯的迎合以及与社会化平台的融合，利用互联网技术与互联网思维消除了传统政务服务的积

习，最终呈现的是网络政府的雏形。在今天中国“互联网+”风起云涌的环境下，我们对于互联网的理解和认知，还过于浮在表层，被简单的归于“互联网+”或“+互联网”而忽视了其背后的重构力量。当今一半以上的网络流量都来自移动互联网，但购物、出行、生活服务方式的移动化还不过是后者变革社会的“点点星火”，用产业规模化，互联网占比不到 10%。而“互联网+”推动政务、医疗、交通、教育、传统经济等社会核心要素趟进改革“深水区”进而重构背后的资源配置、组织形式、权利分配，这才是真正的变革。

“互联网+政务”发轫于政府信息公开，作为“开放政府”的先遣力量，政府网站在过去近 20 年的发展中充当极为重要的角色。在移动互联网加速发展和用户习惯改变的双重力量加持下，政务微博、政务微信、微信城市服务等社会化平台相继成长起来，“互联网+政务服务”在社会化平台上的崭露头角享受了平台红利，电子政务发展模式也开始由 IT 服务商主导的政务系统与应用建设走向互联网平台为主的生态化发展，IT 服务商扮演着政务服务与互联网平台的对接桥梁，互联网平台负责连接政务服务与用户需求。诸如“办身份证”“缴纳交通罚款”“挂号候诊”等越来越多的痛点服务“瘦身”后被置于 App 或微信随手可得，其背后是“前台”服务标准的统一、“中台”部门数据的互通以及“后台”服务系统的协同，这是推进“互联网+政务服务”，实现公众“少跑腿、好办事、不添堵”的基础，对于提升行政能力，促进公共服务普惠化，提高透明度、减少权力寻租空间都具有深远意义。

从“移动视角”审视全球电子政务的发展，互联网于政务服务的力量和重要性更是被低估和掩盖。政府在线服务的模式、能力和价值不仅得到了移动式地重构，诸如政务微信、微信城市服务这些移动平台更是凭借其海量的用户基础、优秀的用户体验与高强度的用户黏性，在“互联网+政务服务”领域爆发出强大的网络效应和社会效应，

对于基础设施起步较晚、政府信息化水平参差不齐的中国而言，这是中国“互联网+政务服务”在世界版图上的一次前所未有的发展机遇。

乐观地说，对于用户而言，移动互联网只是利用用户思维与O2O效应改变政务服务的体验方式，物联网、区块链、虚拟现实、人工智能等新兴技术的成熟和落地，将可能对政务服务产生新的化学反应，新技术对传统政务的影响是否也会遭遇“卢德分子”的纠缠？如何用新的法律与制度体系去适应“互联网+政务”的发展？更大的机遇与挑战并存。信息社会的浪潮势不可挡，“互联网+”的齿轮一旦启动就不会停止，未来值得期待。

司 晓

腾讯研究院执行院长、腾讯集团公共战略研究部总经理

前言 / Forward

“互联网+政务”是一个宏大的话题，同时又担当了宏大的使命。中国电子政务近 20 年的发展过程中，几乎每一篇阐述“电子政务问题”的论文、评论、著述等，都会毫无压力而又绝对安全地提到“重建设、轻运营”或“重技术、轻服务”等这样“正确的字眼”，而最后开出的药方往往都会无一例外地提出体制机制的创新或信息共享与协调等。但问题一直都在。我们认为，电子政务是一种为响应管理需求技术驱动下的政府自觉，而“互联网+政务”则是治理能力现代化背景下，政府的服务意识与新技术驱动的公民权利意识的双重觉醒。如何理解这种“觉醒”？当一个大国政府面对目前已经超过 7 亿被手机支付、网络叫车、在线直播、手机订餐“驯化”的互联网用户和正在不断站上互联网舆论阵地的网络原住民，于是它希望破除陈旧观念与沉疴积弊，通过互联网为国家治理与公共服务带来改变，这就叫“觉醒”。

国脉互联政府网站评测研究中心在过去八年间的全国政府网站绩效评估中发现，政府网站作为中国电子政务发展的重要内容，其在信息公开、互动交流、在线服务、回应关切等职能中的重要而特殊的地位，目前正乘着“互联网+政务”的东风逐步地走向平台化、社会化与智能化。互联网是草根文化的腹地，而政府则可称之为精英文化的营帐，选择从第一个政府网站的诞生开始解剖“互联网+政务”，最

大的原因在于政府网站作为互联网的一份子，其需要遵循互联网的运行规则与秩序，而政府网站的管理者是现实权力的代表，并正在制定管理互联网的规章，这种颇具信息时代的权力隐喻背后，蕴含了“互联网+政务”的丰富内容，两种权力、两种秩序、两种文化如何在恰当的空间、时间与对象中达到博弈的平衡，并为社会带来更新的价值。

《互联网+政务：从施政工具到治理赋能》一书共分为“轨迹”“基因”“洞察”和“变局”四个篇章，“轨迹”篇主要从第一个政府网站与第一个警察 QQ 号诞生伊始，梳理了我国电子政务的发展脉络与政策演进，与我国互联网产业发展新应用、新模式对政府在线服务的影响，从政府网站的服务化与社会化媒体的政务应用中，发掘“互联网+”与政府治理之间的关系。此外，还对全球移动互联网发展现状与趋势进行了分析，并勾勒出“互联网+政务”崛起的社会背景。

“基因”篇主要从政府治理转型、产业互联网发展、场景革命与网络原住民的用户习惯四个方面，分析了“互联网+政务”诞生在中国所具备的政治、经济、文化与社会条件，同时，还从电子商务、智能手机、新媒体以及微信等行业与产品发展，指出了“互联网+政务”的中国元素与本土化特点。

“洞察”篇包括“互联网+政务”的内涵阐释、政务服务新生态的新要求与“互联网+政务服务”行动指南的三大内容，本篇章汇聚了国脉研究院的诸多开创性研究成果、一线调研和实践心得与行业专家观点，不仅对“互联网+政务”的定义、内涵、模式、特征、价值、愿景等进行了深度阐述，同时对“互联网+”趋势下的政务服务新生态带来的政府、公民、企业等主体的角色变化进行了“预警”，对由此而来的新问题进行了探索性思考，“互联网+政务服务”行动指南描绘了“互联网+”时代政务服务发展的典型路径，剖析了从中央、部委、省、市到区县的经典样本，并从“互联网产品”的角度为政务服务创新提供了全新的视角。

“变局”篇是本书对未来政务服务发展的实验性探索，在物联网、虚拟现实、区块链、人工智能等新兴技术飞速发展的背景下，正在经历互联网洗礼的政务服务也无法“独善其身”，对待新技术的态度往往决定一个个体或组织进步的速度。新兴信息技术的发展为政务服务带来了新的可能，在城市治理、公共服务、市场监管、社会保障等诸多领域，新的技术动态将给出超越当前困境的解决方案。

《国家信息化发展战略纲要》中提出，要适应国家现代化发展的需要，更好地用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。持续深化电子政务应用，着力解决信息碎片化、应用条块化、服务割裂化等问题，以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。“互联网+政务”是一种时代要求，更是一种用户需求，解决电子政务应用存在的问题不仅是推进“互联网+政务”发展的基础，同时也是检验“互联网+政务”发展成功与否的重要标准。

“互联网+政务”正如火如荼地在全国各级政府积极推进，政务服务的新思维、新模式与新案例频现，虽然大时代的不确定性与混沌让人无法马上给出任何一种笃定的判断，因传播效率与方式变革所带来的速朽，让我们关注当下的价值和在场的魅力。但面对大趋势积极创新拥抱变革的勇气始终值得肯定，变化才刚刚开始，一切都交给时间去检验吧。

唐 鹏

国脉研究院院长

目录 / Contents

第1章 Chapter 1 轨迹	01 “互联网+”与政府：从若即若离到不离不弃 //2 02 移动：“互联网+”的加速度与“溢出效应” //17
第2章 Chapter 2 基因	01 政府转型与技术革命的十字路口 //38 02 “互联网+政务”的中国元素 //50
第3章 Chapter 3 洞察	01 “互联网+政务”的正面与背面 //72 02 政务服务生态重塑与角色切换 //102 03 “互联网+政务服务”行动指南 //125
第4章 Chapter 4 变局	01 移动视角下的全球电子政务道路分野 //168 02 奇点临近：“互联网+政务”再想象 //189

第 1 章
Chapter 1

轨 迹

01
Section

“互联网+”与政府： 从若即若离到不离不弃

加强政府门户网站建设，强化政府门户网站信息，公开第一平台作用，整合政府网站信息资源，加强各级政府网站之间协调联动，强化与中央和地方主要新闻媒体、主要新闻网站、重点商业网站的联动，充分运用新媒体手段拓宽信息传播渠道，完善功能，健全制度，加强内容和技术保障，将政府网站打造成更加全面的信息公开平台、更加权威的政策发布解读和舆论引导平台、更加及时的回应关切和便民服务平台。

——2016年2月《关于全面推进政务公开工作的意见》

两年前，一位中国知名互联网公司的CEO，在接受采访时透露了自己对互联网未来竞争的看法，大意是说中国互联网的格局已不会发生太大变化，只需要盯住自己的地盘不被偷袭，则可以保千秋伟业。那时，电子商务的“偶像”前仆后继地倒掉，团购的硝烟已然尘埃落定，物联网也还未找到出口，似乎一切真的“不会发生太大变化”。然而，“互联网+”改变了这一切。

2015年3月5日，李克强总理在两会政府工作报告中指出，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。严格意义上来说，“互联网+”不是点火器，而是“集

结号”。在互联网摧枯拉朽的渗透下，实体资产与虚拟资产的价值在面临重估，互联网商业模式开始从盛行的“媒体范式”演化为“平台范式”，伴随“软硬结合”的趋势加剧以及无边界竞争时代的到来，互联网竞争逐步进入生态系统的竞争，互联网的价值也由工具、渠道、平台升级为基础设施，目前已被视为“新的经济体”。

在中国经济转型升级的背景下，创客文化逐渐渗透各个行业，“互联网+”在为传统产业发展提供一种时不我待的可能，为焦灼彷徨的制造业注入一线生机。中关村大街的咖啡香气弥漫，深圳华强北的年轻面孔行色匆匆，时代的浪潮就在他们脚底下滚动。优酷土豆、滴滴快的、美团大众点评、58赶集、世纪佳缘百合……目之所及、耳熟能详的互联网公司均陷入“合并同类项”的高密度资本合作，这不仅暗示着依靠“补贴”催熟的互联网市场正在陷入抱团取暖的窘境，同时也预示着新的机遇正在喷薄而出。当商业互联网公司用一个个 App 掌握着用户的吃穿住行的时候，当“手机成为人体器官”掌握着用户从身体到思想的多层次需求的时候，当互联网在工作、娱乐、生活、金融服务等领域兴利除弊、屡建奇功的时候，现在轮到了“政府”。

互联网时代的政府拥有着双重角色，既是网络空间的管理者，同时也是网络行为的参与者，既是互联网服务的使用者，同时也是公共服务的网络输出者。政府网站作为政府信息公开、互动交流与在线办事的平台，是 Web1.0 时代政府与互联网的首要连接点，伴随着 QQ、BBS、BLOG、微信、微博、App 等新媒体及应用的出现，政府机构的互联网行为也日趋多样化，通过观测互联网服务与应用模式的演化与政府机构互联网行为特征，则可以窥测政府公共服务在互联网领域的发展沿革。