

“互联网+”背景下 政府治理创新研究

闫建 高华丽 © 著



河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“互联网+”背景下政府治理创新研究 / 闫建, 高华丽著. — 石家庄: 河北人民出版社, 2017. 2

ISBN 978-7-202-11899-3

I. ①互… II. ①闫… ②高… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 ②电子政务—研究—中国 IV.

①D630.1 ②D63-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 035467 号

书 名 “互联网+”背景下政府治理创新研究

HULIANWANG+ BEIJINGXIA ZHENGFUZHILI CHUANGXIN YANJIU

著 者 闫 建 高华丽

责任编辑 陈冠英

美术编辑 李 欣

封面设计 王 婧

责任校对 张三铁

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 河北新华第二印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 14

字 数 208 000

版 次 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-11899-3

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究

“互联网+”背景下 政府治理创新研究

闫建 高华丽 ◎ 著

河北人民出版社

序

2015年9月23日，习近平同志在西雅图微软公司总部会见出席中美互联网论坛的双方主要代表时指出，当今时代，社会信息化迅速发展。从老百姓衣食住行到国家重要基础设施安全，互联网无处不在。一个安全、稳定、繁荣的网络空间，对一国乃至世界和平与发展越来越具有重大意义。如何治理互联网、用好互联网是各国都关注、研究、投入的大问题。没有人能置身事外。大数据、“互联网+”炙手可热，很多行业言必称之。

然而，什么是“互联网+”？“互联网+”与“+互联网”有何关联又有何区别？“互联网+”时代有什么本质特征？“互联网+”时代给政府治理带了哪些巨大的挑战，政府又应该做出如何反应来抓住这宝贵的机遇？专著《“互联网+”背景下政府治理创新研究》正是为了对这些常见却又难以回答的问题提供一个视角和答案，以期对政府治理改革、发展和创新提供有益借鉴。

专著立足于“互联网+”这一大的时代背景，以科学发展观为指导，以政府治理创新这一问题为导向，以行政管理学、管理学、行政法学和情报科学等多学科为理论视角和研究方法，通过背景分析、问题提出、核心概念界定、理论梳理、比较借鉴、现状剖析和政策建议等方式，提出“互联网+”背景下政府治理的理念创新和路径创新。

全书共分为十二个章节。第一至三章是第一部分，主要是对互联网、“互联网+”、“+互联网”和大数据等几个核心概念进行梳理、厘清与界定。第四至六章是第二部分，主要是对“互联网+”时代带来的机遇和挑战进行分析，介绍了国内部分省市“互联网+”背景下的政府治理创新，并提出了改革创新的总体思路。第七至十二章是第三部分，主要从“互联网+”背景下政府治理的精准化、标准化、服务化、法治化、诚信化和“互联网+”思维等方面作了论述。在全书的最后，附有习近平同志关于网

络治国的几个重要讲话和《中国互联网络发展状况统计报告》以供参考。

和学界已有的相关研究相比，专著更加注重政府在“互联网+”背景下为什么要创新和如何实现创新，作者提出的“互联网+”背景下政府治理的精准化、标准化、服务化、法治化、诚信化等具有较强的针对性和可操作性。

该专著可以作为公务员学习“互联网+”政府治理创新的参考书。对于行政管理学界来说，该书也是一本具有新意的参考书，必将对政府治理创新产生助推作用。当然，由于作者的实践经验尚不足，书中还有一些未尽人意之处，希望在再版中予以提高和充实。

重庆市行政管理学会副会长、二级教授 **陈文权**

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究问题的提出	(2)
第二节 国内外研究现状述评	(4)
第三节 研究价值、技术路线与方法	(8)
第二章 互联网、“互联网+”与习近平同志的互联网思维	(9)
第一节 互联网	(10)
第二节 “互联网+”	(12)
第三节 习近平同志的互联网思维	(16)
第三章 “互联网+”的 DNA：大数据	(23)
第一节 大数据与大数据战略	(24)
第二节 政府大数据发展战略比较	(26)
第三节 政府大数据战略：瓶颈与建议	(34)
第四章 “互联网+”背景下地方政府治理创新面临的机遇与挑战	(37)
第一节 “互联网+”背景下从地方政府管理走向地方政府治理	(38)
第二节 “互联网+”背景下地方政府治理创新面临的机遇 ...	(40)
第三节 “互联网+”背景下地方政府治理创新面临的挑战 ...	(43)
第五章 “互联网+”背景下地方政府治理创新的探索	(49)
第一节 各省市“互联网+”行动实施意见	(50)
第二节 推进省级政府“互联网+”行动计划的建议	(59)
第三节 各省市“互联网+”背景下政府治理创新实践	(62)

第六章	“互联网+”背景下地方政府治理创新的总体思路	(67)
第一节	学习借鉴发达国家的“互联网+”相关经验做法	(68)
第二节	实现“互联网+”背景下地方政府治理理念创新	(69)
第三节	实现“互联网+”背景下地方政府治理路径创新	(71)
第七章	“互联网+”背景下地方政府治理的精准化	(75)
第一节	政府职能的精准化是政府治理精准化的首要前提	(76)
第二节	扩权强县的改革	(79)
第三节	省级政府简政放权放管结合优化服务	(88)
第四节	县级政府简政放权放管结合优化服务	(94)
第八章	“互联网+”背景下地方政府治理的标准化	(101)
第一节	重庆市涪陵区行政服务中心标准化实践	(102)
第二节	重庆市江津区鼎山街道办事处社区服务业标准化实践	(112)
第三节	“互联网+”背景下地方政府治理标准化简评	(117)
第九章	“互联网+”背景下地方政府治理的服务化	(121)
第一节	“互联网+”背景下的地方政府是服务型政府	(122)
第二节	“互联网+”背景下推进服务型政府的建设	(129)
第三节	“互联网+”背景下服务型政府建设的载体	(132)
第十章	“互联网+”背景下地方政府治理的法治化	(141)
第一节	“互联网+”背景下的地方政府是法治化政府	(142)
第二节	法治政府建设的十二年评估	(147)
第三节	“互联网+”时代地方政府法治化展望	(154)
第十一章	“互联网+”背景下地方政府治理的诚信化	(159)
第一节	“互联网+”背景下的地方政府是诚信化政府	(160)
第二节	“互联网+”背景下地方政府诚信化建设面临的挑战	(162)
第三节	“互联网+”背景下推进地方政府诚信化的建设	(167)

第十二章 树立“互联网+”时代政府治理的七大思维	(173)
附录 1 习近平在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上的讲话	(183)
附录 2 习近平在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话	(185)
附录 3 习近平致首届世界互联网大会贺词全文	(198)
附录 4 习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话	(199)
附录 5 习近平在中共中央政治局第三十六次集体学习时的讲话 ...	(204)
附录 6 《中国互联网络发展状况统计报告》(摘要)	(206)
主要参考文献	(209)
后记	(213)

第一章 绪论

以互联网为代表的信息技术日新月异，引领了社会生产新变革，创造了人类生活新空间，拓展了国家治理新领域，极大提高了人类认识世界、改造世界的能力。中国正处在信息化快速发展的历史进程之中。“十三五”时期，中国将大力实施网络强国战略、国家大数据战略、“互联网+”行动计划，发展积极向上的网络文化，拓展网络经济空间，促进互联网和经济社会融合发展。我们的目标，就是要让互联网发展成果惠及 13 亿中国人民，更好造福各国人民。

——2015 年 12 月 16 日，习近平在第二届世界互联网大会上的讲话

第一节 研究问题的提出

2012年12月7日,习近平在视察互联网企业“腾讯”公司时提出,“现在人类已进入互联网时代这样一个历史阶段,这是一个世界潮流。而且,这个互联网时代对人类的生活、生产、生产力的发展都具有很大的进步推动作用。”^①

2015年3月5日,在第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了“‘互联网+’行动计划”,并强调制定“‘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融合,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。2015年6月24日,国务院常务会议通过了《“互联网+”行动指导意见》,明确了“互联网+”创业创新、协同制造、现代农业、智慧能源、普惠金融、公共服务、高效物流、电子商务、便捷交通、绿色生态、人工智能等11项具体行动,并提出了相关支持措施。

“互联网+”行动计划在政府工作报告中的提出以及《“互联网+”行动指导意见》的出台,标志着“互联网+”行动计划提升到了国家战略的发展高度。

顺应“互联网+”时代的要求,对政府治理进行变革创新也受到了党和国家的高度重视。2015年9月,国务院印发《促进大数据发展行动纲要》,提出要使政府治理能力进一步提升,政府治理要向精准化方向迈进,让民生服务更加普惠化。《促进大数据发展行动纲要》指出,在企业监管、质量安全、节能降耗、环境保护、食品安全、安全生产、信用体系建设、旅游服务等领域,推动有关政府部门和企事业单位将市场监管、检验检测、违法失信、企业生产经营、销售物流、投诉举报、消费维权等数据进行汇聚整合和关联分析,统一公示企业信用信息,预警企业不正当行为,提升政府决策和风险防范能力,支持加强事中事后监管和服务,提高监管和服

^① 东方平:《拥抱互联网时代——习近平关于“互联网论述”系列评论之一》,2014年10月11日,东方网。

务的针对性、有效性。推动改进政府管理和公共治理方式,借助大数据实现政府负面清单、权力清单和责任清单的透明化管理,完善大数据监督和技术反腐体系,促进政府简政放权、依法行政。《促进大数据发展行动纲要》强调,围绕服务型政府建设,在公用事业、市政管理、城乡环境、农村生活、健康医疗、减灾救灾、社会救助、养老服务、劳动就业、社会保障、文化教育、交通旅游、质量安全、消费维权、社区服务等领域全面推广大数据应用,利用大数据洞察民生需求,优化资源配置,丰富服务内容,拓展服务渠道,扩大服务范围,提高服务质量,提升城市辐射能力,推动公共服务向基层延伸,缩小城乡、区域差距,促进形成公平普惠、便捷高效的民生服务体系,不断满足人民群众日益增长的个性化、多样化需求。

同年10月,党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,并再次提出实施“互联网+”行动计划,发展物联网技术和应用,发展分享经济,促进互联网和经济社会融合发展。实施国家大数据战略,推进数据资源开放共享。完善电信普遍服务机制,开展网络提速降费行动,超前布局下一代互联网。推进产业组织、商业模式、供应链、物流链创新,支持基于互联网的各类创新,以“互联网+”行动推动政府治理精准化。

因此,如何创新以在“互联网+”背景下推动政府治理创新、为公众提供精准化服务,具有十分重要的理论及现实意义。在学术界,研究“互联网+”背景下地方政府治理创新是一个新命题。目前已有研究主要是针对“互联网+”“治理”和“政府治理”等方面进行单项分析与研究。通过中国知网(CNKI)、万方数据(WANFANG DATA)和维普(VIP)三大检索系统,我们以“互联网+”&“政府治理创新”为检索主题进行检索,显示结果寥寥无几。可见,综合研究“互联网+”背景下政府治理创新的研究成果甚少,这也凸显了此方面研究严重缺乏与亟待解决的现实。

本专著以我国地方政府为例,力图探寻“互联网+”时代给地方政府治理带来的机遇和挑战,并提出地方政府在“互联网+”背景下政府治理实现创新的路径。

第二节 国内外研究现状述评

“互联网+”背景下，各类社会资源重新整合，社会生产方式、生活方式和治理方式均发生深刻变革，给政府治理带来了前所未有的压力和挑战。工业时代的传统政府管理是以“政府的自身需求”为出发点、主张政府各层级、各部门“独立”办事为模式，我们将之称为“政府管理的 1.0 版本”。

“互联网+”时代的政府治理与之大不相同，其要求政府以“社会公众的需求”为出发点，强调不同层级政府和同一层级的不同政府部门之间形成“整体性”运作，力求为社会公众提供个性化、精准化、标准化和优质化的公共产品和公共服务。我们认为这是“政府治理的 2.0 版本”。

本研究主要涉及治理、政府治理、“互联网+”背景下的政府治理等诸方面的问题。

一、治理的相关研究

“治理”起源于西方社会，英语中的“治理”最早可以追溯到古拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词，原意主要指控制、指导或操纵，与“统治”的含义交叉。长期以来，“统治”一词专用于与“国家公务”相关的宪法或法律的执行问题，或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业^①。

上世纪 90 年代，“治理”成为国际政治学和经济学的—个新兴拓展论域。如今，“治理”这一词汇越来越多地出现在各国学术界和日常政治生活中，以“治理”为题材的理论著作大量涌现。治理指出自政府、但又限于政府的一套社会公共机构和行为者；治理明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点；治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖；治理指行为者网络的自治自治；治理认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引，而政

^① 鲍勃·杰索普著，漆燕译：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，国际社会科学杂志（中文版），1999 年第 1 期。

府的能力和 responsibility 均在于此^①。

在实践中,治理已经进入英美发达国家政务官和事务官们的词汇之中,在其他西方国家的政策论辩中,“治理”这个词也说得十分频繁和响亮。同样,它也已进入欠发达国家的政策角逐场。治理是一种新的规则,意味着统治的含义有了变化,时代的大发展使得传统的有序规则再也难以为继,必须要以新的方式来统治社会^②。与统治相比较,治理的内涵显得更为丰富,其不仅包括正式的、政府的机制,还包括非正式的、非政府的机制,并且后者的地位和作用越来越明显^③。公共部门和私人部门之间以及公共部门和私人部门各自的内部界线均越来越趋于模糊化^④。治理之所以能够发挥作用,主要依赖于相互影响的多元主体的互动(库伊曼和范·弗利埃特,1993)。全球治理委员会认为,治理是管理共同事务的诸多方式的总和,管理者是公私个人和机构,目的是调和相互冲突的利益,方式是持续联合行动,既包括慑于权力而被迫服从的正式制度,也包括各种非正式制度^⑤。我国学者认为,治理的主体是官方或民间的公共管理组织,机制是运用公共权威来维持秩序,目的是满足社会公众的需要^⑥。

通过以上中外学者对治理内涵的界定可以发现,治理与传统的统治在合法权力的来源、权力的运行方向、权力的出发点和权力运用的方式方法等方面均有较大不同。

二、政府治理的相关研究

政府治理理论最早可以追溯到 20 世纪 70 年代,其是在西方发达国家新公共管理运动过程中逐渐形成的,主张政府的企业化、市场化、扁平化和网络化。随后,该理论经过多年发展逐步形成了多中心政府治理(Ostrom, 2000)、网络化政府治理(戈德史密斯和埃格斯, 2008)及整体性政府治理(Perri 6, 2002; Dunleavy, 2006)等诸多学术流派。其中,整体

①④ 斯托克著,华夏风译:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志(中文版)》,1999 年第 1 期。

② 罗茨著,杨雪冬译:《新治理:没有政府的管理》,2007 年 7 月 3 日,社会学视野网。

③ 罗西瑙主编,张胜军等译:《没有政府统治的治理》,江西人民出版社 2001 年版。

⑤ 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社 1995 年版,第 23 页。

⑥ 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》,2002 年第 1 期。

性治理的思想是在对新公共管理的实践进行反思的基础上提出来的。整体性治理着眼于政府内部机构和部门的整体性运作，主张管理从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合^①。

通过研究可以发现，国外早期有关政府治理的研究主要集中在政府治理社会的权力是分权还是集权、政府与社会的冲突与合作、政府机构运行的碎片与整体等方面，在本质上体现了西方政府管理方式方法和机制的变革源于其在社会经济政治方面的矛盾。

近年来，西方学者又从政府未来的治理模式、分权化治理及合作治理等方面进行了拓展研究。彼得斯所著的《政府未来的治理模式》从分析传统行政模式出发，阐明了各国政府竭力建构新治理模式的原因，并从各国政府的革新主张和主要发达国家的政府改革实践中，梳理归纳出四种未来政府治理模式：市场式政府（强调政府管理市场化）、参与式政府（主张对政府管理有更多的参与）、弹性化政府（认为政府需要更多的灵活性）、解制型政府（提出减少政府内部规则）。这四种政府治理模式各有不同的理论基础，适用于不同的政府体制。对每一种政府治理模式，作者都从问题、结构、管理、政策制定和公共利益五个方面进行了深入分析^②。在《分权治理：概念与实践》一书中，诸多政府管理和公共管理方面的专家论证了政府从分权到分权化善治，分权与电子治理，分权与参与式地方政府，分权与穷国的法律授权以及发展中国家通过分权控制自然资源的问题与实践^③。《合作：激变时代的合作治理》介绍了政府常常缺乏技巧、意愿和金钱来完成其治理任务。该书中第一次为这个难题提供了解决方案——各层级的政府如何通过“纳入私营部门”的方式来克服看似不能逾越的困难，同时更为有效地实现公共目标；公共部门究竟如何利用私人专业知识来推动生产效率、获得信息并增加资源。在此书中，许多真实世界的实例——包括特许学校、就业培训以及纽约市中央公园的复苏——展示出公私合作如何、

① 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》，2008年第10期。

② 彼得斯著，张成福注，吴爱明，夏宏图译：《政府未来的治理模式》（中文修订版），中国人民大学出版社2013年版。

③ 吉玛，荣迪内利著，唐贤兴，等译：《分权化治理：新概念与新实践》，格致出版社2013年版。

何时以及为何可以奏效，同时也分析了在什么情况下公私合作会失败^①。

十八届三中全会首次提出，科学的宏观调控、有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求，政府治理正式成为国家的顶层设计。政府治理的内涵是指在中国共产党的领导下，在保持党和人民根本利益一致性的基础上，国家治权体系和行政体制制定制度，提供基本公共服务，使社会安定有序，实现和发展好公共利益^②。

国内学者们对政府治理的内涵（王浦劬，2014；张成福，2003）、政府治理的核心命题（包国宪，2009）、东西方国家政府治理变革（孙柏瑛，2002）以及政府治理体系和治理能力现代化（何增科，2014；陈之常，2015；李文彬和陈晓运，2015）等问题进行了深入研究。

三、“互联网+”背景下政府治理的相关研究

“互联网+”是我国经济社会发展的新着力点，其颠覆了传统的治理模式和方式，给政府治理带来了诸如时效性、复杂性、信息不对称性、随机因素干扰和身份认同危机等多重挑战^③。在这一背景下，政府必须摆脱惯性思维，树立信息化思维和互联网思维，努力祛除影响“互联网+”政府治理的因素，推行“三个清单”（权力清单、责任清单、负面清单），构建政府统一的社会管理公共服务网，提高公共治理的透明度^④。

学术界还从如何看待“互联网+”与政府治理（刘澄，2015），如何发挥政府部门推动“互联网+”的作用（李宇，2015），以及地方政府面对“互联网+”时代应该如何定位，如何转变政府治理模式，升级政府治理（孟庆国、李晓方，2015）等方面进行了一些研究。

综上所述，国内外学者已对治理、政府治理等问题进行了较为深入的研究。但由于“互联网+”是新兴事物，关于“互联网+”背景下政府治理创新的研究尚处于起步阶段，当前相关研究成果不多，且散见于报纸期

① 多纳休，泽克豪泽著，徐维译：《合作：激变时代的合作治理》，中国政法大学出版社2015年版。

② 王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》，《社会学评论》，2014年第3期。

③ 孙宇：《互联网时代政府治理面临着什么新挑战》，2015年8月10日，南方网。

④ 汪玉凯：《“互联网+政务”政府治理的历史性变革》，《国家治理》，2015年第7期。

刊中，系统深入的研究亟待进行。

第三节 研究价值、技术路线与方法

一、研究价值

本研究基于宏观与微观、普遍性与特殊性、内在与外在的分析，以及国外发达国家的比较借鉴，以突破和创新为起点和落脚点，通过回顾总结、实践归纳政府治理创新的经验，并进行理论提升，探索“互联网+”背景下地方政府治理的理念创新和路径创新，有利于在学理上丰富和完善地方政府治理理论体系。

同时，研究以问题为导向，紧扣“互联网+”背景下地方政府治理创新这一主题，通过理论梳理、现状分析、比较借鉴、实证分析和政策建议等几大板块的系统研究，对“互联网+”背景下地方政府治理创新提供理论支撑、决策依据和政策文本，具有十分重要的实践意义。

二、技术路线

本研究以科学发展观为指导，以“互联网+”背景下地方政府治理创新这一问题为导向，以行政管理学、管理学、行政法学和情报科学等多学科为理论视角和研究方法，通过背景分析、问题提出、核心概念界定、理论梳理、比较借鉴、现状剖析和政策建议等，提出“互联网+”背景下地方政府治理的理念创新和路径创新。

三、研究方法

为保证研究的顺利进行和研究的质量，本研究主要运用的方法有：

文献研究法。针对政府治理创新问题，通过官方媒体及国内外研究机构网站获取相关资料，为“互联网+”背景下地方政府治理创新提供研究基础。

经验挖掘法。通过搜集和梳理国内外典型政府治理创新案例，解析美国、英国、澳大利亚等国及国内发达省市在“互联网+”背景下政府治理创新模式和特征，归纳出共性和个性，为探索、突破和创新“互联网+”背景下地方政府治理提供宝贵经验借鉴。

社会调查法。运用社会调查方式，获取第一手资料，为现状分析和具体建议提供有力的理论支撑，强化所提对策的针对性、科学性和可操作性。

第二章 互联网、“互联网+”与习近平同志的 互联网思维

当今世界，信息技术革命日新月异，对国际政治、经济、文化、社会、军事等领域发展产生了深刻影响。信息化和经济全球化相互促进，互联网已经融入社会生活的方方面面，深刻改变了人们的生产和生活方式。我国正处在这个大潮之中，受到的影响越来越深。我国互联网和信息化工作取得了显著发展成就，网络走进千家万户，网民数量世界第一，我国已成为网络大国。同时也要看到，我们在自主创新方面还相对落后，区域和城乡差异比较明显，特别是人均宽带与国际先进水平差距较大，国内互联网发展瓶颈仍然较为突出。要把中国从互联网大国建设成为互联网强国，并让互联网的发展成果惠及全国人民，让全人类共享。

——2014年2月27日，习近平在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上的讲话