

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

政治
建设
卷

中国道路



互联网时代的政府治理

GOVERNMENT GOVERNANCE IN
THE INTERNET ERA

陶 勇 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点出版物出版规划项目



| 政 | 治 | 建 | 设 | 卷 |

互联网时代的政府治理

GOVERNMENT GOVERNANCE IN
THE INTERNET ERA

陶 勇 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

互联网时代的政府治理/陶勇著. —北京: 经济科学出版社, 2019. 2

(中国道路·政治建设卷)

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0276 - 4

I. ①互… II. ①陶… III. ①互联网络 - 应用 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 030667 号

责任编辑: 孙丽丽 陈 晨

责任校对: 杨 海

责任印制: 李 鹏

互联网时代的政府治理

陶 勇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15 印张 200000 字

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0276 - 4 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

《中国道路》丛书编委会

顾 问：魏礼群 马建堂 许宏才

总 主 编：顾海良

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

马建堂	王天义	吕 政	向春玲
汪林平	陈江生	季正聚	季 明
竺彩华	周法兴	赵建军	逢锦聚
姜 辉	顾海良	高 飞	黄泰岩
傅才武	曾 峻	魏礼群	魏海生

政治建设卷

主 编：魏礼群 马建堂

《中国道路》丛书审读委员会

主 任：吕 萍

委 员：（按姓氏笔画为序）

刘明晖 李洪波 陈迈利 柳 敏
樊曙华

总 序

中国道路就是中国特色社会主义道路。习近平总书记指出，中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础。

道路决定命运。中国道路是发展中国、富强中国之路，是一条实现中华民族伟大复兴中国梦的人间正道、康庄大道。要增强中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色社会主义道路沿着正确方向胜利前进。《中国道路》丛书，就是以此为主旨，对中国道路的实践、成就和经验，以及历史、现实与未来，分卷分册做出全景式展示。

丛书按主题分作十卷百册。十卷的主题分别为：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防与军队建设、外交与国际战略、党的领导和建设、马克思主义中国化、世界对中国道路评价。每卷按分卷主题的具体内容分为若干册，各册对实践探索、改革历程、发展成效、经验总结、理论创新等方面问题做出阐释。在阐释中，以改革开放四十年伟大实践为主要内容，结合新中国成立近七十年的持续探索，对中华民族近代以来发展历程以及悠久文明传承的总结，既有强烈的时代感，又有深刻的历史感召力和面向未来的震撼力。

丛书整体策划，分卷作业。在写作风格上，注重历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合，对中国道路的重大理论和实践问题做出探索；注重对中国道路的实践经验、理论创新做出求实、求真的阐释；注重对中国道路做出富有特色的、令人信服的国际表达；注重对中国道路为发展中国家走向现代化的途径、为解决人类问题所贡献的中国智慧和中國方案的阐释。

在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得的重大成就基础上，近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，焕发出强大生机活力，迈进中国特色社会主义道路发展的新时代。在新时代建设社会主义现代化强国的新的历史征程中，中国财经出版传媒集团经济科学出版社、中国特色社会主义经济建设协同创新中心精心策划、组织编写《中国道路》丛书有着更为显著的、重要的理论意义和现实意义。

《中国道路》丛书2015年策划启动，2017年开始陆续推出。丛书2016年列入“十三五”国家重点出版物出版规划项目、主题出版规划项目，2017年列入国家“90种迎接党的十九大精品出版选题”，2018年获国家出版基金资助。

《中国道路》丛书编委会

2018年12月

前言

时代是技术的产物。先有了计算机技术和通信技术才有互联网，有了互联网才有信息社会和互联网时代，进而产生了具备鲜明时代性的挑战和机遇。科技不单单意味着价值，除了要肯定互联网所带来的巨大好处，也需要正视互联网所造成的诸多问题。这就有了本书的主题“互联网时代的政府治理”。

互联网时代，互联网呈现出了一个从技术领域，到生活领域、经济领域，再到社会领域、政治领域的全面渗透过程，信息除了具有知识功能外，还具有了娱乐功能、消费功能、媒体功能、言论功能、产业功能、社会功能、政治功能。如今的互联网不再仅是一项技术或一种物理网络，已成为一个新的社会基础框架，成为一支影响社会进程的重要力量，成为推动我国经济发展和进步的强大引擎，成为我国实现国家治理现代化的良好机遇和重要推力。

“治理”就是“治国理政”。对于政府而言，“互联网时代的政府治理”的变革具有两个基本面向，一个是眼光向内，即“内求”，作为治理主体的政府自身是被变革的对象；一个是眼光向外，即“外求”，作为治理对象的经济社会是被变革的对象。“内求”考虑的是政府如何在互联网时代自我完善、自我革新、自我提高，通过优化升级自身的治理能力和水平，推动治理

体系和治理能力的现代化，从而提高科学执政、民主执政、依法执政水平以及国家机构的有效履职能力。“外求”考虑的是政府如何在互联网时代充分发挥引导和领导作用，推动经济社会的转型，通过制定目标和规则，提供政策环境支持，带领全党全国人民推动经济、社会、文化、生态等的全面发展，从而保证国家长治久安。“内求”逻辑侧重改革，“外求”逻辑侧重发展，两个层面的政府治理相辅相成，相得益彰。“内求”是“外求”的前提和保障，“外求”是“内求”的延伸和目的。

在上述认识基础上，本书将从互联网时代政府治理所面临的机遇和挑战出发，阐述互联网对于政府突破自身发展瓶颈问题、解决深层次矛盾和问题的重要意义，描述以互联网为代表的新型信息技术在政府宏观经济调节、行政审批、市场监管、公共服务等领域中的实践，探索互联网技术对于推动政府治理现代化的愿景。

本书在编写过程中得到了刘旭涛、王益民、宋彭旭、丁艺、刘密霞、翟云等的大力帮助和支持，在此表示感谢。由于作者水平有限，书中难免存在错误和不妥之处，欢迎业界同仁批评指正。

陶 勇

2018年10月17日

目 录

第一章 互联网时代 1

- 一、科技的价值 / 1
- 二、信息技术对经济社会的作用机制 / 8
- 三、互联网的原理与应用 / 23
- 四、互联网的技术特征 / 31
- 五、领导干部的技术思维 / 38

第二章 网络红利：互联网时代的经济社会 新形态 44

- 一、产业形态 / 44
- 二、创新形态 / 49
- 三、社会形态 / 50
- 四、“互联网+”对经济社会的影响 / 54

第三章 数字雾霾：互联网时代的新挑战 59

- 一、互联网传播 / 59
- 二、互联网依赖 / 65
- 三、互联网经济 / 68

四、互联网环境 / 73

五、互联网管理 / 78

六、互联网治理 / 83

第四章 制造强国：“互联网+”中国制造业转型升级 91

一、《中国制造 2025》 / 91

二、“互联网+制造”成为塑造国家形象的重要载体 / 95

三、“互联网+制造”成为提升国际竞争力的重要抓手 / 98

四、“互联网+制造”成为推动经济转型升级的关键支撑 / 99

五、“互联网+制造”成为深化创新发展的基础保证 / 100

六、“互联网+制造”仍大有可为 / 103

第五章 电子治理：电子政务的中国实践 106

一、国家电子政务发展总体情况 / 106

二、重大工程安排及其实施效果 / 115

三、发展的挑战 / 122

四、未来发展展望 / 125

五、“全国一张网”案例分析 / 129

第六章 优化服务：“互联网+政务服务” 139

一、发展成效 / 139

二、发展挑战 / 147

三、发展趋势 / 150

四、基础设施 / 153

第七章 数据治理：政务大数据	158
一、大数据缘起 /	158
二、大数据内涵 /	159
三、政务大数据 /	162
四、政务信息共享 /	168
五、大数据助力政府督查 /	173
六、市场监管大数据 /	177
第八章 数字政府：整体化政务	190
一、块：区域整合 /	191
二、条：领域整合 /	196
三、试点示范工作方法 /	216
四、政企合作工作机制 /	218
参考文献 /	222

第一章

互联网时代

互联网时代是发展变革的时代，也是一个喧嚣的时代。各种热词、新词纷至沓来，新概念、新理念变身成了一种公众化的流行话语，把复杂问题简单化、标签化、结论化、庸俗化，人云亦云的结果就是放弃理性思考。

众说纷纭、百花齐放的繁荣背后，掩盖的是对概念理解的不成熟和实践的困惑。例如，不同的人们谈论的“互联网+”似乎是一个东西，但实际上却不是一个东西，因为他们理解的含义都不尽相同，甚至完全不同。“认识是前进的指南”，为避免成为热词的“奴隶”，切实增强国家信息化发展能力，提高信息化应用水平，优化信息化发展环境，推进国家治理体系和治理能力现代化，作为新时代领导干部更需要正本清源，通过对互联网相关技术的了解，找到“感觉”，不断提升信息素养和信息能力，真正做到“知者不惑”。

一、科技的价值

计算机的发明开启了人类社会信息文明的新纪元。无论在发达国家，还是发展中国家，信息产业在国民经济中的地位与作用不断提升，并日益成为促进各国经济增长与发展的支柱性产业。

所有这些新的经济发展趋势都离不开信息技术的发展。因此，我们有必要从历史发展的视角来全面认识信息技术的发展历程、信息技术的变化给人类的信息活动方式带来的改变，以及对经济社会发展的影响。只有在这历史发展的长河中来认识信息技术发展的特点与作用，才能使我们更加充分地认识到信息技术在我国经济社会发展中的重要作用，并为充分有效发展新经济提供正确的理论指引。

（一）科技的战略地位

“科技决定国力，科技改变国运”这样的判断是我们在刻骨铭心的历史纵深中的痛彻领悟。近代“西学东渐”是在西方列强船坚炮利所带来的深重苦难与屈辱中，以“洋务运动”“新学”为发端的不断觉醒的过程，而“赛先生”则是20世纪初的中国人对国家积贫积弱现状所开出的药方之一，深刻地认为科技是现代世界实现民富国强的核心要素。改革开放以来，我国在“科学技术是第一生产力”的科学论断下，相继深入实施了科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，逐步走上了“建设创新型国家、建设世界科技强国”发展新路径。列强侵略、战乱不止、社会动荡、人民流离失所的民族悲剧一直警醒着我们，必须抓住科技革命的难得机遇，让科技创新成为国家意志和全社会的共同行动，为我国未来十几年乃至更长时间创造一个新的增长周期，实现经济实力、科技实力、国防实力的迅速增强和综合国力的快速提升。

历史如此，现实更如此。当代国际竞争实质上是一场以科技创新和技术进步为核心的竞争。习近平总书记要求，全党全社会都要充分认识科技创新的巨大作用。中国要强，中国人民生活要好，必须有强大科技。机会稍纵即逝，抓住了就是机遇，抓不住就是挑战。我们必须增强忧患意识，紧紧抓住和用好新一轮科技革命和产业变革的机遇，不能等待、不能观望、不能懈怠。

人类社会经历了农业革命、工业革命，正在经历信息革命，每次重大科技创新，都会引发产业变革，导致大国兴衰和格局调整。同时，现代科学技术发展的特点和现状告诉我们，科学技术特别是高端技术，正以越来越快的速度向生产力诸要素全面渗透并与之融合。总体上看，发达国家在科学前沿和高技术领域仍然占据明显领先优势，而我国正处于“跟踪、并行、领跑”并存，“跟踪”为主的阶段。在引进仿制的进程中，取得全方位、跨越式发展的同时，作为亦步亦趋的“跟跑者”总喜欢用别人的昨天来装扮我们自己的明天，导致了在一些关键技术和设备上受制于人等突出问题。

当前，在数字化、网络化、智能化深入发展的条件下，信息技术广泛渗透到几乎所有领域。大数据、云计算、移动互联网、人工智能等新一代信息技术同机器人和智能制造技术相互融合步伐加快，科技创新链条更加灵巧，技术更新和成果转化更加快捷，产业更新换代不断加快，使社会生产和消费从工业化向自动化、智能化转变。我国在网民数量、网络零售交易额、电子信息产品制造规模等方面已居全球第一，一批信息技术企业和互联网企业进入世界前列，“互联网+”异军突起，信息化在促进经济社会发展、服务国家整体战略布局中发挥了巨大潜能。党的十八届五中全会、“十三五”规划纲要都对实施网络强国战略、“互联网+”行动计划、大数据战略等做了部署，着力推动互联网和实体经济深度融合发展，以信息流带动技术流、资金流、人才流、物资流，促进资源配置优化，促进全要素生产率提升。当前，我国信息科技大有可为，拥抱信息化就是把握住了现代化的机会。

（二）信息技术引领新一轮科技革命

人类文明、社会进步和经济繁荣无不与科学技术的飞跃交织在一起。人类经历了以蒸汽机为主要标志的第一次科技革命，以

电力为代表的第二次科技革命，以信息技术为代表的第三次科技革命，信息技术使人类由工业时代迈入信息时代，信息作为经济活动中最活跃的因素，发挥着越来越大的作用。

信息技术进一步拉大了国家之间的经济差距，出现了国际数字鸿沟，很多国家把发展信息技术作为增强国家综合实力的重要途径，提高了信息技术产业在国民经济中的战略地位。因此，领导干部需要将新一代信息技术作为新兴技术的代表，研究其对经济社会发展的影响。在当今的知识经济社会，新兴技术越来越成为经济社会发展的原动力，也是整个人类社会发展和经济社会变革的重要推动力。

当前，经济发展与科技发展日益紧密地联系在一起，科技成为经济发展的主动力和基本内容。科技革命为经济发展提供了新技术和新手段，导致了新产品和新产业的不断涌现，产业结构、就业结构和世界经济重心随之变迁，而且与经济周期有较大关系。各国都开始部署战略新兴产业，重视新兴技术对社会经济的重大引擎作用，可以说谁掌握了新兴技术，并成功地促进其在社会经济中的积极作用，谁将占领 21 世纪的战略制高点。同时，我们也看到科学技术的发展从来都具有双面效应。新兴技术也不例外，由于某些新兴技术的应用具有高度的不确定性，包括技术的不确定性、市场不确定性、竞争不确定性等，即便在经历较为严格的论证、试点和产业化之后，它所面临的挑战和带来的潜在风险亦会存在。

（三）信息技术的作用

信息技术的战略作用的发挥是外生的技术进步和内生的国家政策安排共同驱动、协同作用的结果。

（1）信息产业（包含电子产品制造与软件及电信服务）在不少国家都已成为国民经济的支柱产业。美国在全球高端信息技术中占据领导地位，1995 年以来，其经济增长的 1/3 得益于信

息技术与产业。2000 ~ 2004 年欧盟经济增长的一半是由信息通信产业贡献。2008 年信息产业增加值占国内生产总值 (GDP) 的比例美国为 6.4%，日本为 6.9%，韩国为 7.2%。中国近十年此值在 5% ~ 7.5% 之间，2012 年为 6.25%，中国信息产品出口占我国外贸 1/3 以上。

(2) 2010 年互联网经济给 20 国集团 (G20) 国家贡献了 GDP 的 4.1%，给八国集团联盟 (G8) 加上韩国、瑞典、巴西、中国和印度共 13 国贡献了 GDP 总量的 3.4% 和增量的 20%。宽带普及率每增加 10%，GDP 可增加 1.3% (世界银行估计对中低收入国家和高收入国家分别是 1.38% 和 1.21%)。2011 年对经济合作与发展组织 (OECD) 33 个国家的研究得出 GDP 会随宽带接入速率的加倍而增加 0.3%。沃达丰 (Vodafone) 公司对 1996 ~ 2003 年一些国家移动通信与经济发展的关联做过调查分析，得出移动通信普及率增加 10%，人均 GDP 增加 0.6 个百分点 (对发展中国家将是 0.8 ~ 1.2 个百分点)。对 74 个国家 1995 ~ 2010 年的情况统计，发现移动通信普及率提高 10%，全要素劳动生产率增加 4.2 个百分点；对 96 个国家 2008 ~ 2011 年数据所作的统计，在总的移动通信普及率不变但随着 2G^① 用户替换为 3G^② 而使 3G 普及率提升 10% 的情况下，人均 GDP 的平均年增长率将提高 0.15 个百分点；对 14 个国家的统计数据显示若移动数据的使用加倍，人均 GDP 的平均年增长率将提高 0.5 个百分点。按照《Smart 2020：实现信息时代的低碳经济》报告，信息技术的使用所贡献的节能效果是信息技术产品自身耗能的 5 倍，可以减少 2020 年二氧化碳排放的 15%。

(3) 据美国布鲁金斯学会的研究，美国每个宽带制造岗位和每个宽带服务业岗位分别能够产生 2.91 个和 2.52 个其他新工

① 2G：第二代手机通信技术。

② 3G：第三代手机通信技术。