

南方民间智库◎编著

政能量

惠州网络问政 行与思



社会管理创新探源
网络时代惠政路径

幸福民生密码破解
城市开拓共赢战略



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

政能量

惠州网络问政 行与思

南方民间智库 编著



南方日报出版社

NANFANG DAILY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

政能量 : 惠州网络问政行与思 / 南方民间智库编. — 广州 : 南方日报出版社, 2013. 1

ISBN 978-7-5491-0782-7

I. ①政… II. ①南… III. ①电子政务—研究—惠州市 IV. ①D676.53-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 027719 号

ZHENG NENGLIANG

政能量——惠州网络问政行与思

南方民间智库 编

出版发行: 南方日报出版社

地 址: 广州市广州大道中 289 号

电 话: (020) 83000502

经 销: 全国新华书店

印 刷: 广州市怡升印刷有限公司

开 本: 889mm×1194mm 1/16

印 张: 20.25

字 数: 320 千字

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

投稿热线: (020) 83000503 读者热线: (020) 83000502

网址: <http://www.nfdailypress.com/>

发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换

网络问政助推社会管理创新

周瑞金

2012年9月7日，人民日报的一条官方微博分析“当下改革面临的现状”，引起广泛关注——“利益主体各有诉求，社会舆论各执一词，得过且过的逃避和乌托邦式的苛求并存。对于改革者而言，既需要精巧平衡的智慧，更需要锐意进取的担当。转型中国，问题矛盾不能击鼓传花。”这说明，头脑清醒、有担当的政治家、媒体人，都在思考如何凝聚改革共识和激发改革力量。

当月，由南方报业传媒集团和惠州市委市政府共同举办的中国第三届网络问政研讨会，在广东惠州成功举办。我受邀参会，深切地感受到当地解放思想、深化改革、管理创新的浓烈氛围，尤其是以“五个民共”（即民共建、民共富、民共享、民共乐、民共治）执政思维所推动的种种行政举措，让人感受到了勇立改革潮头的气魄。研讨会由网络问政为切入口，探讨改革大计，并显示推动民意政治走向政治文明的独特力量。

惠州：网络问政先行者、深耕者、受益者

中国改革走过了34年的伟大历程。今天，局部突破与整体僵滞纠结在一起，希望与困难并存。网络问政兴起短短几年，已在全国呈燎原之势，以网络为纽带，官民顺畅沟通和良性互动。广东走在全国网络问政的前列，惠州更是其中“样板”。2012年5月，广东省第十一次党代会报告中提出，“健全决策咨询制度，积极开展网络问政”，以

及“推进网络参政问政制度化”，表明认知进入新阶段。

目前，我国网民已经超过5.38亿，农村网民规模为1.46亿。手机网民规模达到3.88亿，手机超越台式电脑成为我国网民第一大上网终端，平均每个网民每天上网时间已经超过2.84小时，大多数人接触互联网的平均时间，已经超过电视和报刊。

网络革命正在改变世界传统社会舆论生态。社交媒体和网络技术发展改变信息传播机制，让公众能够从越来越多的渠道接收到多种信息。在“人人都有麦克风”的自媒体时代，公民个体权利意识提高，传统的“家长式”管理方式，极易引发社会多元利益人群和网民的抵触心理。全能型政府带来的是全面性的管理压力，任何一件小事，一旦有风吹草动，舆论矛头都可能转向政府，最终，很可能酿成严重的社会危机。因此，坚持可持续发展的科学，由全能型政府向服务型政府的转变，乃是大势所趋。加强和创新社会管理制度，构建公平完善的社会建设格局，引入社会生态治理的新思维，是未来中国民主政治建设的必然之路。

网络问政要更上一层楼，就要从应急管理的层面，深入到制度改革层面。包括中央提出的社会管理创新，广东提出的加强社会建设，并为政治体制改革提供有益借鉴。

显然，惠州是网络问政的先行者，也是深耕者、受益者。2008年6月，惠州率先运用互联网，将网络信息化纳入问政体系，拉开网络问政大幕。市领导广泛参与官民互动，市委书记黄业斌同志2010年3月就开通了微博，成为广东首个开微博的地市级领导人。在网民的积极参与下，惠州通过互联网察民情、汇民智，解民瘼，科学决策，民主决策，从源头上化解社会矛盾，创新社会管理，推动科学发展，提高幸福指数。惠州对网络问政及参政认识上的前瞻性、行动上的果敢性和实践上的创造性，值得全国学习借鉴。

还值得一提的是，2012年6月，广东全省21个地级以上市党政主要负责同志，在省信息中心参加计算机和网络应用技能考核。省领导巡考，书记市长们需完成发邮件、看微博、上QQ、回复网友问题、视频对话等“作业”。这一举措也是全国首创，它释放了一个强烈信号：

党政干部不仅需要网络问政的先进理念，还要具备会动手的信息化技能。

广东：网络问政成为社会管理创新的突破口

中国社科院的一项调查显示，超过70%的受访者认为一些地方政府存在着“隐瞒真实情况，报喜不报忧”、不作为和乱作为的现象。老百姓，变成“老白信，老不信”。在网络时代，政府如果在处理社会问题时表现出迟钝、无知甚至蛮横，都会在网上被无情曝光。互联网的低门槛、信息海量碎片化，加之网民个人独立判读力不一，容易产生从众心理，形成舆论场的集聚效应。个别官员的贪腐、渎职、低效等，都会在网上被迅速放大，如同多米诺骨牌效应。因此，政府不能闭门造车，政务公开和听证会，运用互联网信息化手段，广泛开展网络问政和社会建设，是作为政府决策不可或缺的重要环节，必须加强政府行政管理科学化、制度化、法治化水平。

中央提出社会管理创新，要以解决“影响社会和谐稳定突出问题”为突破口。网络舆论，就是检测和研判这些“突出问题”的最新鲜、最丰富的信息源。借助互联网的问政参政，激活改进体制机制，改进公共治理，撬动民间社会，促进官民沟通，是当前成本最小、风险最低的政治体制改革举措。今天，互联网作为个人、民间组织之外的重要社会力量，正改变着传统的“强政府弱社会”格局，尤其是日益发展的微博，已经成为政府转型的最大社会推手，并激发了公民社会的产生。现代政治学和公民社会管理的最大启发，就是要推动政府行政制度的科学建设，有了老百姓对政府公信力的认同，才有整个社会的基本信任。

当前中国亟需一场社会管理的思维变革。社会建设和政治建设相对滞后，给社会稳定带来潜在的隐患，需要一场社会进步运动，来制衡权力、驾驭资本、制止道德滑坡，努力建立一个公平正义和繁荣稳定的社会。从2003年开始，广东在社会管理体制上不断创新，走在全国前列。2004年中央提出“社会建设”，所走的路径仍然如30年前的

经济改革一样，从广东发轫并迅速取得全国性的影响。

由此看来，广东加强社会建设、创新社会管理，在新时期推动科学发展、促进社会和谐，正走在全国前列，也是建设幸福广东的重大历史使命。广东“社会建设”的先行先试，有着深厚政治基础和历史要求，是一种社会管理制度的创新模式。“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”，到“权为民所赋”，其在地方和局部所进行的赋权社会所带来的变化，将拉开我国社会改革、民主政治建设和社会进步的序幕。第三届中国网络问政研讨会，让全国看到了网络问政已成为广东社会管理创新的突破口。

网络问政助推社会管理创新，需要加强科学化、制度化和法制化建设，使它能够互动，不但是老百姓通过网络问政向政府沟通了解民情，更重要的是今后政府要向老百姓请教，征求老百姓意见，包括重大政策的制定，要公开化，要让广大网民参与，逐步从民意政治，走向民主政治。

当然，这意味着要发展到新阶段应该具备几个条件：一是党政干部要提高媒介素养，能够和民众一起通过网络这一平台建设民主政治的自觉性和主动性；二是形成一系列有关的制度，保证网络问政的经常化、程序化，能够使网络问政参政保证质量；三是制定一系列必要的法律法规，使网络问政参政走向法制化，不随着领导人的更换，不受领导人素质的影响，能够使网络问政依法进行，取得有效的成果；四是培养一批网络领袖，让网络领袖发挥网络问政参政当中的中坚骨干作用，这样可以提升广大网民参政问政的水平。

正是有了这些期盼，希望惠州的网络问政，能够继续引领潮头，为广东和全国提供更多更新的经验。历史垂青于这片生机盎然的土地，相信惠州一定不负社会各界重托。

是为序。

（作者为中国社科院研究生院博士生导师、人民日报原副总编辑）

从网络问政的“惠州样本”谈起

时代是进步的，因革损益，随时而异。互联网作为当代人类最伟大的发明之一，极大地提高了社会生产力，深刻改变了人们的生活及工作方式。在新的历史条件下，如何“建好、用好、管好互联网”、聚合正能量、增进人民福祉，这是时代之问，也是各级党委政府正在“应答”的一个新鲜热辣课题。

作为“全党深入学习实践科学发展观活动”试点市，广东省惠州市敏锐并果敢地顺势而为、借网有为，率先全面落实中央和省委、省政府要求，真抓实干、勇于创新，开创出了引人瞩目的网络问政“惠州样本”。惠州四年多探索，生动呈现了中国网络问政从无到有、从小到大，并趋向常态化、制度化的实践进程，值得关注和探讨。

种下梦想，一帖推开两条路

“有用、好用”，这是许多网友在用过惠州市网络问政平台后的整体评价。登陆惠州市网络问政综合信息平台，可知平台日均受理网友来信100多件，通过信息中心工作人员分派至遍及全市七个县（区）及市直130多家受理单位，进行处理。截至2012年12月，平台共收到网民有效来信122025件，回复120987件，回复率99.1%；办结117567件，办结率96.3%，办理高效，堪称榜样。

作为网络时代的一个新事物，网络问政工作说来容易，做起来却难。一些地方虽有相应平台，但多处于“问多答少”，甚至是“问而不答”，相比之下，惠州的高效难能可贵。那么，惠州是如何办到

的？为何要超前许多地市率先搞起网络问政呢？知情者介绍说，惠州的网络问政是从一个网友的“公交梦”开始。

2008年6月以前，惠州没有系统化的网络问政，网友有意见最多就是上上论坛、发发牢骚，用现在网络流行语来说就是“吐槽”。6月15日，惠州本地论坛上一篇题为《最迫切的民心工程：淡水到惠州的公交梦》的帖子引发网民热议，帖子呼吁当时正在改造的惠南大道上应开通连接“一城两区”（即惠城区、惠阳区）的公交车以方便群众。10天后，市委书记黄业斌做出了“市民的建议有道理”的批示，并在网上挂出，此举瞬间激起了当地网民的极大关注。随后的两个月中，惠州最初的两个问政平台即“摘报”和“论坛”先后上线，当地的网络问政就这样“开篇”并日渐兴盛，8个月后，网友的“公交梦”也圆了。

回头来看，这篇网帖及市委书记的批示，是民众与官方“两个舆论场”有效打通的一次生动实践，可谓一帖推开两条路，一条公交路，一条问政路。这成为2008年“中国网络问政元年”中的标志性事件。

在谈到当时为何要对网友的“公交梦”进行批示时，黄业斌曾说：“改善民生是天大的事，落实民意是比天大的事”。在市委、市政府领导看来，开办网络问政的首要目的就是提供方便民意表达的平台，帮助政府摸清民意，改善民生，在此过程中“不回避、不忽悠、不作秀”。

真问互信，网络问政作为从政执政基本功

网络问政在惠州具有强大生命力，源于领导干部把善听网友意见、善用网友建议，作为从政执政的一个基本功，发挥制度的刚性作用，把倒逼压力转为工作动力，把网络问政转化成为广大党员干部的习惯思维、习惯方式。惠州网络问政的高效实用，源于有一套成熟的办理机制，有一系列严格到位的交办标准，即“网上交规”，这套“交规”对网友来信专门制定了诸如“首问负责制”、“办结时限红

绿灯制”、“百分百受理”、“领导批示及办理结果双公开”和问政工作“纳入‘一把手’目标责任考核”等（如下表）：

惠州网络问政建设中善用制度强化执行力

七个配套制度	七大执行标准
1. 《“惠民在线”工作方案》	1. 首问负责制
2. 《关于开展网络问政工作的通知》	2. 办结时限红绿灯制
3. 《关于开展“惠民在线”网上办公工作的通知》	3. 百分百受理
4. 《关于明确开展网络问政单位的通知》	4. 领导批示及办理结果双公开
5. 《惠州市“网络问政创新完善年”活动实施方案》	5. 纳入“一把手”目标责任考核
6. 《惠州市网络问政督查工作制度》及《实施细则》	6. 实施督查制
7. 《惠州市关于深化网络问政工作的若干意见（试行）》	7. 市委书记任问政领导小组组长

执行标准中的“办结时限红黄绿灯制”，要求受理单位对网友问题必须做到5个工作日内回复，超过时限即亮黄灯，超过15个工作日即亮红灯。“领导批示及办理结果双公开”要求部门的受理情况及办理结果要第一时间在网上公布，由市委督办、市政府督办转各部门办理的，其中的“领导批示和办理结果”也必须在网上进行“双公开”，并接受问政网友监督及网友评议。网友对被问政部门的办理评议，还可从满意度、规范度、文明度这三个方面进行细评。

因为有制度、有标准和对党政“一把手”问责做约束，惠州各级各部门对网络问政工作极为重视。惠州市城管执法局专门设立了网络问政办公室并配备两名专职人员。市房管局创新签发流程，建立由一名熟悉全局业务的局领导“一支笔”先签批，然后再交由承办科室办理的新流程，基本上实现了网友意见“当天接收、当天转办”。惠城区在全市7个县（区）中率先成立了专门的“网络问政中心”，负责并推动问政工作向基层镇街纵深。市政府办专门把原来的一份《网络信息专报》改为《互联网信息快报》，强调对网民重要意见即收快办。

目前在惠州，网友的问政事项已经成为各单位领导每天必看的重要信息。网友的声音、网友对惠州党委政府的诉求、建议等现已得到了专事专办、即收即办的“贵宾”待遇。在许多单位的办理回复中，

不仅有具体的办理情况说明，还有部门主动留下的办公电话，以方便网友随时咨询。

在“网外”，惠州市委、市政府多次召开“网友见面会”，请网友与市委书记、市长会面，现场拍砖、建言。2010年开始，惠州市人大和政协专门新增了特殊的“网民旁听席”，网友参政议政的渠道在同步拓展。2012年、2013年市政府“十件民生实事”也在市长的倡导下，通过网络广泛征集网友意见，实现民生实事由百姓话事。

实干创新，搭建网络问政“全平台”

“制度化、规范化、常态化”是人们对网络问政“惠州样本”的总体评价，是指惠州现有一组固定的、立体化的地方网上问政“全平台”，如下图：



从2008年8月开始至今的四年多里，惠州先后开设了系列网络问政平台。首先，2008年8月14日开播“惠民在线”论坛（简称“论坛”），当月开始定期编写《惠民在线信息摘报》（简称“摘

报”），3个月后的2008年11月14日推出“网络问政综合信息平台”（简称“综合台”）；2010年又依次开通了书记微博（市委书记黄业斌个人微博）和“党政领导干部信箱”（简称“信箱”）；2012年10月19日，“惠州发布”即惠州官方微博正式上线。这些平台均是直接针对网民设定，并在收集民意和纾解民困的运转方式上形成了特定的互补。

“综合台”好比“问政大厅”，由政府负责，全天24小时接受网民对惠州各级党、政部门的投诉或建议等；“论坛”如“网民议政大厅”，由惠州报业传媒集团具体承办，负责每月联系市或市直部门及县（区）领导各一位与网民即时在线交流等；“摘报”尤如“打捞网上民意的窗口”，由专职部门每周全方位主动收集网络民意，形成专题报市领导批示，并进行督办；“信箱”则是网民“直接问政领导的大门”，来信直送该市16位党政领导。这些平台形成了与网民全方位沟通的网络问政新格局，有人形容惠州的党政部门及领导对网友的态度是全开放、不设防，“开门、开窗、开大厅，配备直通车”，保证“网友怎样方便怎样来”。

问出硕果，民意落地生根

惠州重视网络问政、重视网友意见，也“种”出了成效，“善待网民和网络舆论”让惠州初尝了甜头。

1. 网上听民声，网下解民忧，民生持续改善是问政的首要成效。统计几年来惠州网络问政平台上的网民来信可知，大部分是投诉类，越往基层越是如此。在惠城区2012年所收的5133份来信中，投诉类近62%，投诉内容多是些看似“鸡毛蒜皮”的小事，如噪音油烟、占道乱摆卖、市容绿化或是质疑执法不公、不作为等。对这些投诉，全部由相关部门跟进处理，赢得了网友的认同。负责网络问政的工作人员深有体会地说，“网上的呻吟常是网外的疼痛，现在有一个快捷、方便的问政渠道给群众，有助于相关部门及时发现并纾解民困。”

2. 搭建“直通车”，激发了公众参与积极性，促社会善治。加强社会建设需要公众参与，网上问政是最便捷、成本最低的民众参与方式之一，也是创新社会管理初期易调动群众积极性的好办法之一。比如，借网民的眼睛和问政来信，拓宽了监督渠道。对此，惠州市城管执法局有深刻感受，他们说，单靠全局几百个执法人员，要管好几千平方公里很难，单靠纪检室几个工作人员，要监督好几百人的执法队伍也很难，但是有了网民的问政监督，既能及时查处违法又能督促工作人员秉公执法，收效很好。

3. 提高效能，推进政务公开，打造服务型政府。通过网络问政有助暴露部门原有工作不足，并把完善工作由原来的“群众求”变为“自己推”，提升行政效能，加快向服务型政府转型。比如，在2010年《惠州市“网络问政创新完善年”活动实施方案》中有这样一段话：“根据网民在网络问政试点部门所提交的问题情况分析，大部分问题属于对相关行政事项办理的咨询意见，有些部门咨询类问题占到网民问题数量的90%以上”。《方案》同时专门就此项工作提出三点要求，一是全面推行信息公开，二是加强信息公开监督；三是完善信息公开考核机制。

4. 搭天线“接地气”，推进政民互动，提升了党员干部的执政能力和施政智慧。网络问政增加了广大党员干部与网民打交道的机会，帮助广大干部坚定并掌握新形势下走好群众路线的信心和本领，提升具体解决群众问题的能力。如今“惠民在线”论坛直播领导与网友的在线交流已有95期，有60多位市领导和市直部门及县区主要领导在此登台。工作人员说：“因大多领导都是首次参加直播，且不能拿稿读，所以一些刚进来时会紧张，开机前反复问‘是直播吗？说错了怎么办？’往往是与网民交流一会，领导就不再紧张了，因为网友大都是很友好的。”

5. 畅通民意渠道，增进社会和谐，助“防未病”。惠州市上访量，近年来在全省地市排名中都是末位，且整体数字呈现出逐年下降态势。惠州信访部门的总结是：网络问政和网上信访的开展，拓宽了

信访渠道，降低了信访成本，有助于把矛盾化解在网上、化解在萌芽状态。经过几年的问政实践，惠州越来越多的公务人员都意识到，许多纠纷起初就像“社会小感冒”，早发现早治疗，防止隐患累积成“大病”。如今，惠州的网络问政，已和传统的信访、媒体舆论等一齐构建起了畅通民意、服务群众的“大网络”，形成了推动社会发展的强大合力。

6. 尊重群众话语权，促进科学决策，“金点子”变成发展的“金钥匙”。“网络上从来就不缺少智慧”，网络问政平台提供了一个把网友智慧合理、有序引入决策部门的高效渠道，惠州网民不少意见、建议被党委、政府采纳，并被视为“金点子”。一位参加过“网友见面会”的领导深有体会地说：“通过网络问政不仅解决了很多‘疑难杂症’甚至是‘顽疾’，有时网友的一条好建议，可能会让成千上万的群众受益，就如那个‘公交梦’一样。”

“五个民共”孕育出网络问政“惠州样本”

惠州网络问政取得良好成效，社会各界好评如潮。正是“功夫在诗外”。当我们把“惠州样本”与惠州近年来的发展定位、目标等联系起来看，不难发现惠州网络问政的红火，有其内在支撑和发展逻辑。

1. “五个民共”这一理念，为网络问政在惠州落地提供了充足的“阳光、空气、土壤”。惠州市从2008年起把“建设科学发展的惠民之州”作为总目标、总任务，并在实践中逐步形成了“五个民共”执政理念。惠州网络问政正是这一理念的产物，围绕民字做文章，把“民共建、民共富、民共享、民共乐、民共治”贯穿于网络问政全过程，使网络问政有了最坚实的思想基础和最广泛的群众基础，成为一项听民声、察民情、聚民智、解民忧的“惠民工程”，成为一项凝聚全市人民智慧和力量共建幸福惠州的“幸福工程”。

2. 真听互信，真问实干，让网络问政转化为广大党员干部的习惯思维和重要工作方式。有网友说，黄业斌是惠州网络问政的总设计师，在惠州网络问政兴起和发展的每个关键阶段，这位提倡接地气、办实事的市委书记都可谓是“先行者”，第一个勇敢吃螃蟹者。如，他是惠州第一个批示网友建议的领导，是第一个走进“今日惠州网”视频直播平台与网民在线交流的领导，还是广东省第一个开微博的地市级领导。黄业斌认为，“善听网友意见是从政者的基本功”、“我自己带一个好头，我来了，市领导、部门领导也会来”。市长陈奕威认为，只有正确对待、积极回应网友的“拍砖灌水”，才能够更广泛的察民情、聚民智，才能够更务实的办好实事、惠民生，才能够真正打造人民满意的政府。在惠州，从市领导到职能部门再到广大网友都积极参与网络问政，网络问政从初始的听百姓声音，问计于民，到现在发展为市民网友共同论政和参政，已经形成了一种习惯，渗透到经济社会发展当中。

3. 政府效率高、执行力强，为网络问政在惠州普及提供了坚实保障。高效能建设和强执行力是支撑惠州网络问政成功的重要因素。2006年，惠州市被世界银行在《中国120个城市投资环境报告》中评为政府效率全国第一。近年来，惠州坚持不懈抓作风建设、效能建设、服务型机关建设，强调执行力，确保执行到位，使网络问政在全市范围内迅速铺开、落地生根。开展网络问政以来，惠州各级、各部门通过网络问政系列平台进行网上交流、网上沟通、网上办公，诸如市政管理、道路建设、环境卫生等大量民生问题，通过“网上”反映，又切切实实在“网下”得到化解，成为部门工作能力“试金石”，提高工作效率“好帮手”。

4. 改革注重系统性、协同性，使惠州网络问政有了持久的生命力。广东得全国改革开放风气之先，惠州是广东最为活跃的改革先行市之一。近年来，广东把多项极具重要意义的综合改革或单项改革试点放在惠州，惠州在系统、协同改革方面已积累了丰富的经验。得益于这些经验，惠州在推进网络问政的过程中，也十分注重系统性。

如，与系列问政平台同步推出的是《“惠民在线”工作方案》、《惠州市网络问政督查工作制度》等配套制度，这些制度“协同发力”。同时，先强调领导带头上线，再在部门试点，最后总结经验、全面铺开，最终使网络问政全面覆盖，实现制度化、常态化，这使惠州网络问政有了生命力。

当然，惠州网络问政的成功从更大层面上说，离不开中央、省各级领导对网络民意的重视和主动“触网”的示范，离不开“加强和改进网络内容建设，唱响网上主旋律”的时代背景和要求，离不了广东倡导先行先试的历史机遇。

（杨馥铭，知名网友、南方民间智库高级研究员）

目录

001	序 网络问政助推社会管理创新 周瑞金
001	前言 从“网络问政”的“惠州样本”谈起
001	行 篇
002	惠民之州，迈步走在网络问政时代
007	一 给力网络：让民意落地生根
008	1. “我来了，市领导部门领导也会来”
014	2. “上网是最好的调查民意方法”
020	3. “我们在网络问政中决不作秀”
024	4. “网友的话，请原汁原味告诉我”
028	5. “网络问政要真问互信，真听实干”
033	6. “民意落地生根，幸福加倍提升”
038	7. “从为民作主向由民作主转变”
042	8. “网友建议越给力，幸福惠州越持久”
045	9. “社会建设先行，人心才能安静”