

国家战略与 政府治理现代化

NATIONAL STRATEGY AND MODERNIZATION OF GOVERNANCE

主编◎章文光 ————— 副主编◎汪 波 李 坤

国家战略与 政府治理现代化

NATIONAL STRATEGY AND MODERNIZATION OF GOVERNANCE

主编◎章文光 ————— 副主编◎汪 波 李 坤



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目（CIP）数据

国家战略与政府治理现代化 / 章文光主编. 汪波 李坤 副主编

北京：中国经济出版社，2018.3

ISBN 978-7-5136-4963-6

I. ①国… II. ①章… ②汪… ③李… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 272204 号

责任编辑 赵静宜

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 18.5

字 数 293 千字

版 次 2018 年 3 月第 1 版

印 次 2018 年 3 月第 1 次

定 价 85.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本 版 图 书 如 存 在 印 装 质 量 问 题，请 与 本 社 发 行 中 心 联 系 调 换（联系电话：010-68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010-68355416 010-68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390）

服务热线：010-88386794

前 言

当人类社会迈入 21 世纪，政府治理体系在信息化与全球化浪潮的冲击下正发生深刻而广泛的变革。21 世纪政府治理在治理空间场域呈现出爆炸式扩展，由相对封闭的城镇体系转向开放互通的一体化治理。21 世纪政府治理结构由封闭转向多元与开放。21 世纪政府治理技术正在逐步转向大数据与信息化治理。

在新的时代背景下，一些传统的公共管理理论似乎正在失去解释力，中国特色的地方政府治理现代化需要在这幅波澜壮阔而又错综复杂的现代图景中重新梳理与诠释。如何评价与衡量中国特色的政府治理现代化的发展态势？如何与时俱进地优化政府治理体系？构成该项研究所探讨的两个核心问题。

国家治理体系和治理能力现代化已构成“四个现代化”之后的“第五个现代化”^①，是实现“两个百年”发展目标的根本驱动力。国家治理体系与治理能力现代化既包括科学化与现代化的顶层设计，也包括地方政府主导的地方治理现代化。

改革开放以来，政府治理现代化主要经历了两个阶段。第一阶段为地方政府主导下的政府治理现代化。20 世纪 80 年代放权让利改革形成“行为联邦制”^②式地方治理结构，地方政府“八仙过海、各显神通”，在自主创新进程中形成了一系列地方治理模式：苏南模式、温州模式、新苏南模式、新温州

① 李景鹏. 关于推进国家治理体系和治理能力现代化 [J]. 天津社会科学, 2014 (2).

② 郑永年. 中国的“行为联邦制”：中央——地方关系的变革与动力 [M]. 北京：东方出版社，2013，121.

模式、广东模式等，成为中国崛起的一个又一个区域缩影。

第二阶段为国家顶层设计与地方政府创新的协同联动。随着改革进入深水区，顶层设计在国家治理现代化进程中发挥着越来越重要的作用，十八大以来，随着中央与地方关系的规范化，国家治理转向顶层设计与地方政府创新的协同联动。但是，顶层设计不能机械地等同于中央政府设计，顶层设计应被理解为：中央政府与地方政府基于政策实践，通过持续的政策评估，而形成的螺旋上升的制度建构过程。“先试点后推广”是中国制度变迁的突出特征与成功经验。中国改革开放遵循着“政策实验—完善—推广”的流程。国家在推动全国范围制度变迁之前，一般先在特定的地方进行政策试点试验，基于政策试点的经验，对原有制度设计进行修正和调适，不断优化完善政策设计。这就形成三种演进路径：第一种路径：当政策设计被实践证明为不可行，国家及时停止政策实验。第二种路径：当政策设计被证明为具有一定可行性，国家倾向于鼓励并授权地方政府持续展开政策试验，继续修正、调节试验政策，以提升政策有效性。第三种路径：当地方政策实验被证明为完全成熟可行，国家权威倾向于将地方政策实验的成功经验融入顶层设计，形成中央政策或国家法律，在全国层面进行政策推广。这就形成中央与地方政府之间的信息对流纵轴，通过顶层设计—地方实验—经验总结—修正设计，最终形成国家战略。

近现代以来，国家与区域兴衰直接取决于两大红利：制度红利与技术红利。第一次工业革命开创了“蒸汽”动力时代，驱动人类社会由农耕文明转向工业文明。第二次工业革命驱动着人类社会进入了电气时代。第三次科技革命是蒸汽技术革命和电力技术革命之后的又一次飞跃，涉及信息技术、新能源技术、人工智能、生物技术、空间技术等诸多领域。中国通过后发追赶，创造了“中国奇迹”，并在新一轮技术革命前夜，与西方发达国家基本站在同一起跑线。在新的时代背景下，只有通过国家战略与地方政府创新的联动，才能实现“弯道超车”，进而实现中华民族的伟大复兴。

本书是集体创作的结晶，并构成相对紧密的一体化逻辑结构。研究聚焦于四项国家战略：“互联网+”战略、新型城镇化战略、一带一路战略、社会

保障战略。政府治理紧密围绕着四大国家战略，基于区域资源禀赋，推进各具特色的政府创新。

第一编为“互联网+”战略与政府治理现代化。

第一章，北京在线公共服务的定量测评，由宋伯朝、孙宇撰写。

第二章，地方政府依申请信息公开探讨，由王东帅撰写。

第三章，“互联网+”政策工具的量化分析，由孙宇、冯丽烁撰写。

第四章，北京融媒体的信息资本与影响力评估，由汪波、何继禄撰写。

第五章，新媒体时代公民参与有序性，由付鹏飞撰写。

第二编为新型城镇化战略与政府治理现代化。

第六章，“流空间”与苏南新型城镇化，由汪波、宋昭撰写。

第七章，城市社区公共安全治理与指标体系构建，由邵俊霖、高姗姗、王宏新撰写。

第八章，基于 ROXY 指数的中国“逆城市化”，由唐任伍、肖彦博撰写。

第九章，协同治理视角下空间规划体系的反思，由赵萌撰写。

第三编为“一带一路”战略与政府治理现代化。

第十章，中国少数民族非物质文化遗产研究，由阿勒青·木合森、齐建超撰写。

第十一章，丝绸之路经济带政府门户网站可访问性，由李凤男、孙宇撰写。

第十二章，中—俄—中亚关系中的跨界河流治理，由耿捷撰写。

第四编为社会保障战略与政府治理现代化。

第十三章，需求—供给视角下北京住房保障政策分析，由汪波、穆艳春撰写。

第十四章，北京市公共租赁住房后期管理研究，由李宁撰写。

第十五章，政策网络视阈下中国养老政策变迁，由李坤撰写。

第十六章，中国带薪休假制度的反思，由张砚撰写。

一部学术作品与其说是写作过程，不如说是反复雕琢的过程。哈佛大学裴宜理教授将学术创作视为拼图：加工图片取决于总体构想，总体构想又仰

仗对图片的把握，部分与整体无缝对接最终形成理性建构的“拼图”。本著作可能达不到无缝对接的理想状态，但是读者应能发现：这是一部用心而富有热情的作品，力图为中国政府治理现代化提供了一个纵向的知识贡献。文中不足之处，请大家批评指正！

前 言

第一编 “互联网+”战略与政府治理现代化 1

第一章 北京在线公共服务的定量测评·3

第一节 研究背景与结构方程模型构建·3

第二节 数据分析·10

第三节 结论与对策建议·14

第二章 地方政府依申请信息公开探讨·17

第一节 核心概念操作化·17

第二节 三重测量：政府依申请信息公开的评估·19

第三节 对策与建议·25

第三章 “互联网+”政策工具的量化分析·31

第一节 研究背景与研究方法·31

第二节 “互联网+”政策文本编码与统计·35

第三节 “互联网+”政策工具的精致性与组合性·37

第四章 北京融媒体的信息资本与影响力评估·43

第一节 信息网络、融媒体与北京市融媒体建设·43

第二节 北京市属媒体微博：关注网络与交流网络分析·47

第三节 影响力评估与优化·52

第五章 新媒体时代公民参与有序性·56

第一节 理论基础与现实条件·56

第二节 新媒体对公民参与有序性的影响·63

第三节 新媒体时代公民有序参与的对策·78

第二编 新型城镇化战略与政府治理现代化 83

第六章 “流空间”与苏南新型城镇化·85

第一节 “流空间”：新型城镇化的新视角·85

第二节 流空间驱动苏南新型城镇化·90

第七章 城市社区公共安全治理与指标体系构建·99

第一节 城市社区公共安全治理·100

第二节 治理体系指标构建·104

第八章 基于 ROXY 指数的中国“逆城市化”·111

第一节 文献综述与核心概念·111

第二节 中国“逆城市化”现象的实证解析·118

第九章 协同治理视角下空间规划体系的反思·123

第一节 中国现行规划体系·123

第二节 现行规划体系的探讨和反思·127

第三节 多规合一：空间规划体系的整体架构·132

第三编 “一带一路”战略与政府治理现代化 137

第十章 中国少数民族非物质文化遗产研究·139

第一节 研究方法与数据·139

第二节 少数民族非遗分布与影响因素·142

第十一章 丝绸之路经济带政府门户网站可访问性·151

第一节 研究背景与方法·151

第二节 分析、讨论与发现·156

第三节 结论与政策建议·159

第十二章 中—俄—中亚关系中的跨界河流治理·161

第一节 中—俄—中亚跨界河流利用争端·161

第二节 平台建设：跨界河流争端解决机制·171

第四编 社会保障战略与政府治理现代化 175

第十三章 需求—供给视角下北京住房保障政策分析 · 177

第一节 研究背景与文献综析 · 177

第二节 理论视角与研究方法 · 181

第三节 北京市政策实践：需求—供给与失衡 · 185

第四节 供给侧制度创新：流动的梯度供应体系 · 196

第十四章 北京市公共租赁住房后期管理研究 · 202

第一节 研究背景与研究方法 · 202

第二节 理论基础 · 204

第三节 国内外公租房管理经验 · 205

第四节 北京市公共租赁住房后期管理：问题及影响因素 · 209

第五节 公共租赁住房后期管理的对策 · 225

第十五章 政策网络视阈下中国养老政策变迁 · 236

第一节 研究背景与分析工具 · 236

第二节 政策网络理论视角：行动者互动与网络结构 · 240

第三节 养老政策网络重构 · 248

第十六章 中国带薪休假制度的反思 · 251

第一节 中国带薪休假制度 · 251

第二节 西方带薪休假制度 · 256

第三节 社会调查与分析 · 259

第四节 中国带薪休假制度的完善与对策 · 269

参考文献 · 276

第一章 北京在线政务服务研究及思考

第一编

“互联网+”战略与政府治理现代化



王 强

随着信息技术的飞速发展，互联网已经渗透到社会生活的方方面面，成为推动经济社会发展的重要力量。在政府治理领域，互联网技术的应用正在深刻改变着传统的治理模式，推动着政府治理的现代化进程。北京作为我国的首都，在推进“互联网+”战略、提升政府治理能力方面走在前列。本章旨在通过对北京在线政务服务的研究，探讨“互联网+”战略在政府治理中的应用及其对政府治理现代化的影响。

随着信息技术的飞速发展，互联网已经渗透到社会生活的方方面面，成为推动经济社会发展的重要力量。在政府治理领域，互联网技术的应用正在深刻改变着传统的治理模式，推动着政府治理的现代化进程。北京作为我国的首都，在推进“互联网+”战略、提升政府治理能力方面走在前列。本章旨在通过对北京在线政务服务的研究，探讨“互联网+”战略在政府治理中的应用及其对政府治理现代化的影响。

第一章 北京在线公共服务的定量测评

第一节 研究背景与结构方程模型构建

一、研究背景

国务院在 2006 年印发了《2006—2020 年国家信息化战略》，文件指明中国未来信息化道路的发展方针，即大力发展电子政务，提高行政管理效率，加强政府的监管能力^①。行政许可在线公共服务是电子政务的具体体现，是政府信息化改革的重要手段，也是行政许可流程再造的重要途径。为了深入贯彻文件精神和进一步优化出入境管理工作流程，2013 年 6 月北京市公安局出入境管理网上大厅（简称网上大厅）正式上线，目的在于优化行政许可流程，方便中外人士办理出入境业务。

然而在公安局各个办理大厅中，用户仍然习惯于现场填写和排队叫号，把手写的申请表递给办公人员，办理大厅中依然人满为患。这种不尽如人意的现象令我们想到一些问题，人们为什么不使用网上大厅来预约办理业务？是由什么原因导致？因为系统设计的不合理致使人们不方便用，还是人们认为不解决问题而不想用？回答这些问题对于探究网上大厅的用户接受度至关重要，也对于考查北京市在线公共服务的实际发展状况意义重大。

^① 国务院. 2006 至 2020 年国家信息化发展战略 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/news-center/2006-05/08/content_4522878.htm.

基于技术接受模型（Technology Acceptance Model, TAM）与计划行为理论（Theory of Planned Behavior, TPB），整合建构了用户接受度模型，并通过结构方程模型（Structural Equation Modeling, SEM）来分析影响用户接受度的重要因素。基于这些影响因素，本文有针对性地提出适用于网上大厅的对策建议，对提高北京市在线公共服务用户接受度具有积极意义。

二、模型基础与模型建构

（一）技术接受模型

Davis 在理性行为理论（Theory of Reasoned Action, TRA）的基础上，提出了 TAM 模型，明确了感知到有用性（Perceived Usefulness, PU）和感知到好用性（Perceived Ease of Use, PEOU）两个关键变量。TAM 模型的主要变量关系为：意图（Intention）影响行为（Behavior），态度和感知到有用性共同影响意图，感知到有用性和感知到好用性共同影响态度，如图 1-1 所示。感知到有用性和感知到好用性分别被定义为：某人认为使用系统会提高工作绩效的程度；认为使用系统轻松的程度^①。Davis 沿用了 Ajzen 对于意图和态度的定义：个人采取行为意愿的强度；个人对于行为所体会到的正面或负面感觉^②。

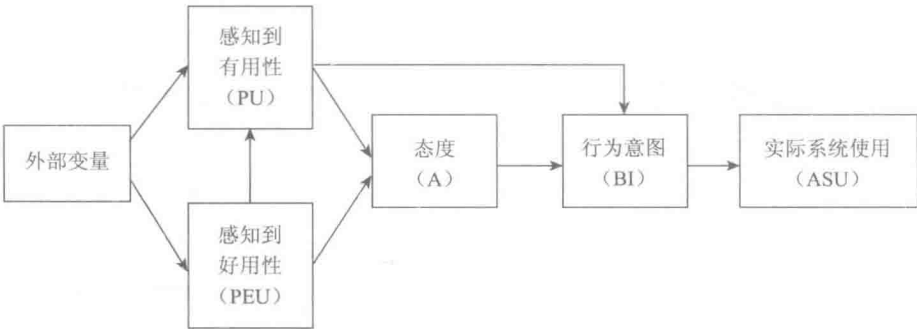


图 1-1 TAM 模型

① Davis F D, Richard P B, Paul R W: User Acceptance of Computer Technology: A Comparison of Two Theoretical Models [J] Management Science, 1989, 35 (8): 982-1003.

② Fishbein M, Ajzen I. Belief, Attitude, Intention and Behavior: An Introduction to Theory and Research [M]. MA: Addison-Wesley, 1975.

从创立至今, TAM 已得到众多实证研究的数据支持, 同时也验证了模型的科学性与实用性。这些实证研究涉及不同领域和机构, 如新媒体科技的接受模型分析^①、信息技术接受过程分析^②、互动教育工具的接受度研究^③、网络购物用户接受度与满意度分析^④、移动通信技术创新接受度研究^⑤等。

(二) 计划行为理论

在 TRA 的基础之上, TPB 增加了感知行为控制 (Perceived Behavior Control, PBC) 变量。TPB 继承并扩展了 TRA 模型, 对于个人意图的解释力和预测力也更为准确。

TPB 的主要模型框架为态度、主观规范 (Subjective Norm, SN) 和感知行为控制对于意图的影响, 这三种重要因素正向影响意图, 态度越积极, 主观规范越支持, 感知行为控制越强, 就越可能产生意图和行为, 如图 1-2 所示。Ajzen 将态度、主观规范、感知行为控制分别定义为: 人们对于目标行为所秉持的消极或积极的评价; 对于做出或不做出某项行为所感知的社会动力或压力; 预测做出某种行为时所感知到的难易程度^⑥。

TPB 是探究个人意图的重要模型, 对于行为也具有较强的解释和预测力度。众多实证研究也证实了 TPB 使用的广泛性与准确性, 这些研究包括: 医

① Alexander J B, Anand J, Ryan G W. Content Acceptance Model and New Media Technologies [J] Journal of Computer Information Systems, 2013, Spring: 56-64.

② Anol B, Clive S. Influence Processes For Information Technology Acceptance; An Elaboration Likelihood Model [J] MIS Quarterly, 2006, 30 (4): 805-825.

③ Brett J L, Rodger G, Sandra H. Measuring Student Perceptions of Blackboard Using the Technology Acceptance Model [J] Decision Sciences Journal of Innovative Education, 2006, 4 (1): 87-99.

④ Chao M C, Hua Y L, Szu Y S, et al. Understanding customers' loyalty intentions towards online shopping: an integration of technology acceptance model and fairness theory [J] Behavior & Information Technology, 2009, 28 (4): 347-360.

⑤ Chih C W, Shao K L, Wen C F [J] Extending the technology acceptance model to mobile telecommunication innovation; The existence of network externalities [J] Journal of Consumer Behavior, 2008 (7): 101-110.

⑥ Ajzen I. The Theory of Planned Behavior [J] Organizational Behavior And Human Decision Processes, 1991 (50): 179-211.

疗处方行为成本影响研究^①、电子商务接受行为研究^②、预测无家可归者的行为研究^③等。

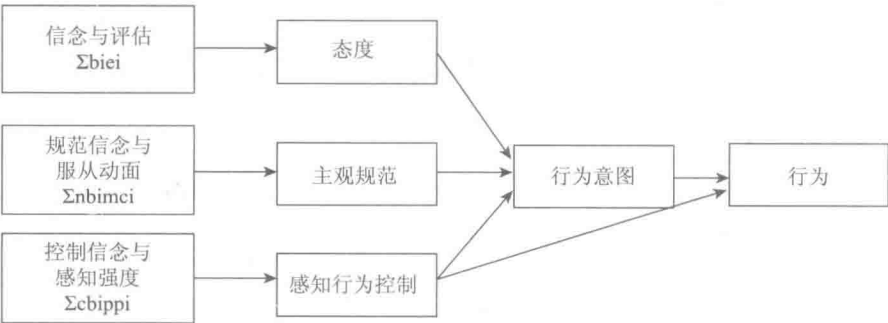


图 1-2 TPB 模型

（三）用户接受度模型的研究假设与构建

TAM 与 TPB 模型虽然使用广泛，但也不免有一些问题。TAM 认为只有感知到有用性和感知到好用性是态度及意图的影响因素，缺乏真实的行为决策过程。正如 Lee 等人的观点认为，TAM 最大的缺陷源于模型的简洁，它缺乏对于实践的行动指导作用^④。此外，TPB 的缺陷在于前因变量不明确，研究者不能明确具体影响态度、主观规范、感知行为控制的因素权重，不能对于具体因素进行明确干预。Hung 等人也认为拆分影响因素十分必要，只有明确具体因素，才能对其进行分析和干预^⑤。

① Leo A G, Peter K. The influence of cost on medical prescriptions: A comparison of the theory of planned behavior and the composite attitude behavior model [J]. International Journal of Medical Marketing, 2002, 2 (4): 311-327.

② Paul A P, Mendel F. Understanding And Predicting Electronic Commerce Adoption: An Extension Of The Theory Of Planned Behavior [J]. MIS Quarterly, 2006, 30 (1): 115-143.

③ Danielle B F, Katherine M W. The Role of Self-Efficacy in Predicting Rule-Following Behaviors in Shelters for Homeless Youth: A Test of the Theory of Planned Behavior [J]. The Journal of Social Psychology, 2006, 146 (3): 307-325.

④ Lee Y H, Kozar K A, Larsen K T. The technology acceptance model: Past, present and future [J]. Communications of the Association for Information Systems, 2003 (12): 752-780.

⑤ Hung S Y, Chang C M, Yu T J. Determinants of user acceptance of the e-Government services: The case of online tax filing and payment system [J]. Government Information Quarterly, 2006 (23): 97-122.

本文将 TAM 与 TPB 进行整合,并明确了具体的影响因素,所提出的 11 个研究假设及其理论支持,均来源于 TAM 与 TPB 的核心思想及该领域的实证研究。

表 1-1 研究假设提出依据汇总表

假设	变量关系	方向	文献来源	路径系数
H1	主观规范→意图	正向	Venkatesh & Davis (2000)①	0.44
			Hung et al. (2006)②	0.05
H2	态度→意图	正向	Ji & Young (2001)③	0.285
			Hu et al. (1999)④	0.25
			Lin et al. (2011)⑤	0.28
			Sevgi & Irfan (2011)⑥	0.67
			Hung et al. (2006)	0.69
H3	感知行为控制→意图	正向	Mathieson (1991)⑦	0.41
			Ozkan & Kanat (2011)	0.11
			Hung et al. (2006)	0.2
H4	人际影响→主观规范	正向	Taylor & Todd (1995)⑧	0.54
			Hung et al. (2006)	0.42
H5	媒体影响→主观规范	正向	Hung et al. (2006)	0.21

① Venkatesh V, Davis F D. A Theoretical Extension of the Technology Acceptance Model: Four Longitudinal Field Studies [J]. Management Science, 2000, 46 (2): 186-204.

② Hung S Y, Chang C M, Yu T J. Determinants of user acceptance of the e-Government services: The case of online tax filing and payment system [J]. Government Information Quarterly, 2006 (23): 97-122.

③ Ji W M, Young G K. Extending the TAM for a World-Wide-Web context [J]. Information & Management, 2001 (38): 217-230.

④ Hu P J, Chau P Y, Sheng O R, et al. Examining the Technology Acceptance Model Using Physician Acceptance of Telemedicine Technology [J]. Journal of Management Information Systems, 1999, 16 (2): 91-112.

⑤ Lin F Y, Seedy S F, Deron L. Assessing citizen adoption of e-Government initiatives in Gambia: A validation of the technology acceptance model in information systems success [J]. Government Information Quarterly, 2011 (28): 271-279.

⑥ Sevgi O, Irfan E K. E-Government adoption model based on theory of planned behavior: Empirical validation [J]. Government Information Quarterly, 2011 (28): 503-513.

⑦ Mathieson K. Predicting user intentions: Comparing the technology acceptance model with the theory of planned behavior [J]. Information Systems Research, 1991, 2 (3): 173-191.

⑧ Taylor S, Todd P A. Understanding information technology usage: A test of competing models [J]. Information Systems Research, 1995, 6 (2): 144-176.