

# “互联网+”视域下的政府治理能力建设探析

范治荣

**摘要:** 随着“互联网+”时代的到来,互联网不仅在社会经济领域发挥着越来越重要的作用,而且在政治领域也正引发一场“静悄悄的革命”。在此背景下,政府治理应当充分认识到“互联网+”带来的机遇和挑战,并适时将互联网技术和互联网思维深度融入政府治理,从而提升政府协同治理、智慧决策、公共服务、危机应对和防腐抗变等方面的能力和水平。

**关键词:** “互联网+”; 政府治理; 治理能力; 大数据

**作者简介:** 范治荣,福建师范大学公共管理学院硕士研究生。

**中图分类号:** D035.1      **文献标识码:** A      **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2016.01.006

2015年3月5日,李克强总理在《政府工作报告》中提出:“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。”<sup>[1]</sup>“互联网+”从商业领域的初步设想上升到国家战略的高度,凸显出它在新时期社会经济发展进程中顽强的生命力。作为一种新型的网络技术媒介,“互联网+”不仅开启了商业领域的新常态,而且在政府治理领域也引发一场“静悄悄的革命”。因为政府治理处在国家治理第一线,如果它本身不能现代化,国家治理现代化将很难实现<sup>[2]</sup>。因此,借助“互联网+”的东风提升政府治理能力是加快国家治理现代化进程的迫切需求。

## 一、“互联网+”视域下政府治理能力建设的良好机遇

“互联网+”的定义众说纷纭,一般认为“互联网+”是指将互联网跟传统行业相互融合催生出新的产业模式。但是,“互联网+”不仅仅是“+”互联网技术,更为关键的是“+”互联网思维、互联网理念、互联网模式、互联网基因<sup>[3]</sup>。“互联网+”与传统政府治理模式深度融合,对提升政府治理能力产生积极的影响。

### (一)“互联网+”有利于提高政府协同治理能力

“互联网+”是网络技术发展到一定阶段的产物,具有开放、合作、创新等特征,为政府从一元主导的管理模式向多中心协同的治理模式转变提供了技术支撑。在“互联网+”的背景下,大数据、云计算、移动互联网、微信微博等网络媒体促进了传统政府的结构重组与流程再造,使之从封闭、静态的“金字塔”模式朝着开放、动态的“扁平化”模式转变。政府不再是身兼“裁判员”和“运动员”的一元治理主体,而是众多治理主体中的一个单元,此时的政府应当是一个“起催化剂作用的政府”<sup>[4]</sup>,其主要职责是掌舵而不是划桨。“互联网+”对政府治理领域的渗透,意味着“全能型”政府的神话走向破灭,新形势下各种纷繁复杂的公共事务已经远远超出了政府管理能力的范畴,政府必须尽快从“管理”向“治理”的模式转变,即充分调动市场、社会等治理主体参与的积极性,形成一个职责明晰、分工合理的协同治

理体系,这样才能推进政府走向“善治”。

## (二)“互联网+”有利于提升政府智慧决策水平

“政策固然是由政府有关部门制定,但政策的优化需要未来的政策对象广泛参与,需要社会协商与公众辩论来实现。”<sup>[5]</sup>科学合理的政策是建立在掌握准确全面的信息基础之上的,而准确全面的信息源自多方社会群体的广泛参与,只有在众多主体的协商和参与中集思广益才能提高政策的科学性。在过去,如果说因为技术的原因制约了政府、专家智库、市场主体、社会公众等主体的广泛参与,那么“互联网+”的到来无疑创造了良好的契机,它有利于拓宽政府决策的广度、深度和效度。一方面,社会公众可以借助网络论坛、QQ、微信微博等媒介将其最真实的利益诉求传输到政府决策系统,不仅简化了政府信息搜集的流程,而且降低了政府行政成本。另一方面,政府通过互联网的平台集专家智库、市场主体、社会公众等多方参与主体的智慧,借助大数据来准确研判公众最真实的利益需求与偏好,有利于提高政府决策的科学性、民主性与合法性。

## (三)“互联网+”有利于提升政府公共服务水平

当今社会是一个多元化社会,公众利益需求呈现出多元化、个性化等特征,作为公共权力代理者的政府也要以智能化、专业化、个性化为标准向公众提供公共服务。“互联网+”的到来,不仅有利于政府对公众的多元化、个性化的利益需求进行精准定位和细化分析,而且有利于政府转变以往那种分门别类、碎片化的公共服务供给模式,通过联动市场和社会的力量,将就业、医疗、卫生、社保等公共服务内容整合到一起,建立“行政服务中心”(又称“政务超市”)等行政服务平台,打造“一站式”“一窗口”“一条龙服务”的公共服务大厅,推进公共服务线上线下一体化,公众足不出户就可以了解所需要的各种公共服务信息和相关数据,并随时可以通过在线办理。以内蒙古自治区为例,全区居民在手机上装载“12333”客户端后,可以通过自己的“社保一卡通”账号享受到各种服务。除了凭卡看病、买药,还可以在线购买农具、公共缴费、实时查看医保账户信息、在线办理社保卡等<sup>[6]</sup>。

## (四)“互联网+”有利于提高政府危机应对能力

近年来,各类突发性事件给国家和社会带来沉重的负担和巨大损失。在应对突发性事件中,信息公开是关键的一个环节,处理不好将会造成政府公信力的下降。信息公开离不开技术媒体的传播,传统媒体因其单向性和迟滞性等特征影响到危机处理的效果。“互联网+”无疑为政府提升危机治理能力创造了优越的条件。在“互联网+”的背景下,政府可以通过大数据、云计算、移动互联网等多种新技术对突发事件进行事前预测、事中监督、事后处置,全程全方位掌控整个事件的危害程度、风险损失、舆论导向,等等,有利于将突发性事件的负面影响降到最低。例如,在深圳5·26交通事故发生后,“@深圳交警”不仅快速发出数条微博,还举行微访谈,就网友关注的事实的诸多疑点一一进行在线解答,此外,还会同有关部门召开四场新闻发布会,及时通报调查进展,较好地化解了民意的疑惑,抢回了舆论的主动权<sup>[7]</sup>。

## (五)“互联网+”有利于增强政府防腐抗变能力

腐败被视为社会肌体中的“政治之癌”,是对公共权力的扭曲和异化。孟德斯鸠说过:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”<sup>[8]</sup>“互联网+”的兴起,反腐斗争多了一把强大的武器。一方面,政府的权力清单、责任清单、负面清单将被晒在阳光之下,暗箱操作的空间不断缩小;另一方面,公众监督政府行政权力的渠道逐步被延伸和拓宽。当前,以微信微博为代表的网络媒体已经成为公众监督政府的“千里眼”“顺风耳”,一旦政府官员有什么风吹草动,信息就即刻在网上传播。根据十八大以来的反腐效果显示,重庆的雷政富、陕西的杨达才、山东的单增德等一批官员纷纷落马,无不彰显出“互联网+”在反腐浪潮中强大的生命力。党中央出台的“反四风”“八项规定”“六项禁令”等方针举措,在“互联网+”的推动下得到社会公众

强烈的响应，有利于倒逼政府官员有权不任性。

## 二、“互联网+”视域下政府治理能力建设面临的挑战

“互联网+”是信息技术发展到一定程度的产物，它虽然在提升政府治理能力方面给予了技术性的支持，但是由于各方面不确定因素的存在，也带来诸多严峻的挑战。

### （一）传统行政管理模式与互联网思维明显脱节

现阶段，我国市场经济体制虽然已经初步确立，但是计划经济时代的行政管理模式并没有彻底根除，有些政府部门习惯于计划经济时代的行政思维模式，重管制轻服务、重命令轻协商、重效率轻效能，严重滞后于“互联网+”对政府治理模式的新要求。这种传统行政思维理念的滞后性导致部分行政人员对“互联网+”存在明显的误解：一是将“互联网+”政府治理就是简单理解为把互联网技术嫁接到政府的运作机理，强调技术的重要性而忽视了互联网思维的指导意义；二是从“经济人”的自利本性出发，认为“互联网+”的到来会冲击甚至取代他们的既得利益，于是消极对待甚至抵制“互联网+”在政府治理中的融入；三是认为互联网技术跟现存的行政能力存在差距而产生“鸵鸟心态”。这些错误的思想观念是计划经济时代官僚体制模式固有的产物，没有契合当前“互联网+”思维的本质要求，也就阻碍了“互联网+”在政府治理中的深度融合。

### （二）网络配套设施不平衡制约府际信息交流与共享

信息的传播与交流离不开网络设施的配套建设，政府各级、各部门之间网络设施配套的平衡是促进相互之间信息交流和共享的前提。“互联网+”时代是一个信息爆炸的时代，社会上的各种庞大的数据和信息瞬间就可以实现“井喷式”传播。现阶段，由于政府组织结构仍然处于“鸟笼式”的分割状态，政府各级、各部门之间职能划分明确，但是相应的网络配套设施发展不平衡，大数据、云计算、移动互联网、物联网等新技术在不同的政府部门之间应用程度不一致，高层的网络信息部门往往占据着一些重要的网络技术设施，其它下属职能部门又缺少与之有效对接的客户终端，以致各级、各部门之间信息不对称，一些部门甚至还出现“信息孤岛”的现象。“信息孤岛”抑制了政府各级、各部门之间的交流与互动，阻碍了政府行政效能的提升。

### （三）网络信息安全存在风险加大政府治理的难度

2015年7月23日，中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《第36次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2015年6月，我国网民规模达6.68亿，互联网普及率为48.8%，半年共计新增网民1894万人<sup>[9]</sup>。随着网络用户的增多，网络媒体成为了当前最普遍的权益表达渠道。“网络因其方便性、快速性与匿名性的特性，让人们比较能够免除外在束缚，直接表达自己真实的意见。”<sup>[10]</sup>“互联网+”拓宽了政府与公众之间信息沟通和交流的平台，公众只要登录政府官方网站就可以获取各种政务信息，了解政府工作的最新动态。但是，政府网站所记载的信息数量庞大，除了向公众实行公开的信息之外，还包括一些不能对外公开的特殊信息（如国家机密）。政府网络系统在传播信息的过程中，如果经常出现黑客入侵、木马攻击、传输中断、网络瘫痪等问题，那么政府信息可能成为一些不法分子牟取私人利益的资源，造成政府的“隐私”泄露，危及社会稳定甚至国家安全。

### （四）“互联网+”的兴起与法律法规滞后相悖逆

“互联网+”是互联网时代的必然产物，它将政府各级职能部门规范有序地进行融合，形成“线上”与“线下”相互对接的新型政府治理模式，对压缩政府层级、转变政府职能发挥了重要的作用。但是，“互联网+”在优化政府行政组织结构的同时，如何监督政府行政人员依法行使行政权力，是当前政府面

临的一个新难题。目前,我国在互联网立法方面没有形成体系,国家层面的专门性法律仅有2部:《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》《中华人民共和国电子签名法》<sup>[11]</sup>。以互联网为基础的专门立法存在巨大的空白,诸如政府机关及其行政人员的行政审批、行政监督、责任追究等动态层面的程序性法律法规明显不足,而现有的成文的规范性文件虽然多如牛毛,但是由于这些规范性文件的位阶较低,起不到应有的震慑效果,而且容易产生政出多门的现象。有些地方在网络治理的过程中拥有过多的自由裁量权,在法律体系不健全的情况下往往会出现以权代法、权大于法、监督不力等现象。

#### (五) 复合型人才匮乏抑制政府网络治理能力的提升

要想发挥“互联网+”在政府治理中的实质性作用,最关键的是要培育互联网复合型人才。“互联网+”本身作为一种技术型工具,它虽然可以优化行政流程、改进治理方式,但是要想真正提升政府治理能力还需要互联网复合型人才,他们不仅对互联网技术掌握娴熟自如,而且要对政府的职能结构、机制运作、效能评估等方面的行政管理知识有所了解,这样才能很好地将互联网应用到政府治理的实践中去。当前,我国政府机关、行政学院、高等院校在培养复合型人才方面存在不足,主要体现在:一方面有些政府行政人员虽然具有丰富的行政管理实践经验但是缺乏相应的电子政务技能;另一方面有些政府行政人员虽然掌握娴熟的互联网技能但是对政府机关的职能结构、运作机制知之甚少。这两种矛盾成为当下制约政府治理能力提升的障碍。

### 三、“互联网+”视域下政府治理能力建设的路径优化

“互联网+”催生了新一轮的技术革命,在提升政府治理能力方面,既是机遇又是挑战。为契合国家“互联网+”行动计划的要求,政府应当着力从以下方面寻求提升治理能力的最优路径。

#### (一) 营造互联网人文环境,培育行政人员的互联网思维

从本质上说,“互联网+”强调的是互联网思维。关于什么是互联网思维,目前存在诸多说法,如平台思维、跨界思维、迭代思维、开放思维,等等,其中以雷军提出的互联网“七字诀”(专注、极致、口碑、快)最为大家津津乐道<sup>[12]</sup>。“七字诀”不仅体现在互联网技术上的优越性,实际上也暗含着一种“人本主义”的价值追求,与服务型政府的责任、法治、诚信、效率等内核特征相契合。服务型政府应当是一个“善治”的政府,“善治”的前提是政府必须从“管制型”模式向“服务型”模式嬗变。为了推进服务型政府建设的进程,政府部门必须尽快营造一个良好的互联网人文环境,逐步形成互联网思维习惯,为提升公共服务的效率和效能提供理念指导。一方面,政府机关及其工作人员要树立“以人为本”的行政理念,善于借助互联网媒介提高行政效率,为公众提供最优质的公共服务;另一方面,通过互联网架起政府与公众之间沟通的桥梁,政府要自觉接受公众的监督并及时作出反馈。

#### (二) 完善政府网络配套设施,促进府际间信息交流与共享

政府间信息交流与共享是提升政府治理能力必不可少的前提条件,条块分割的政府体制结构不仅模糊了政府职能部门的权责范围,而且降低了政府行政行为的效率和效能。为改变政府各级、各部门之间信息闭塞的状态,必须契合大部门制改革的要求,尽快完善府际间的网络配套设施建设,打造一个“网络状”的信息交流与共享平台。一方面要建立与大部门制相配套的网络基础设施,平衡政府各级、各部门之间信息资源的分布格局,为其信息的交流与共享提供“硬件”基础;另一方面,建立统一的网络信息交流与共享的平台,由专门的网络信息监管机构牵头,打造“网络状”的信息交流体系,通过顶层设计明晰网络信息专门机构之间的关系,简化信息传播渠道,方便政府各级、各部门之间的信息跨界交流与共享。

### （三）建立网络信息安全系统，防止政府网络机密信息泄露

网络信息安全不仅影响到政府治理的秩序，甚至还危及到国家安全，因此网络信息问题是“互联网+”在政府治理应用过程中不容忽视的战略问题。为了确保政府网络信息的安全，政府必须做好三个方面的应对措施：一是加快网络技术升级。通过技术升级来修复网络信息传播过程中因为木马攻击或者病毒入侵的系统。二是加强政府网络信息的预防和监管。在信息的搜集、筛选、共享、应用等环节都应当做好各种预防和应对措施，既要预防信息源头的病毒入侵，又要加强信息共享和应用之后的反馈与跟进，以免政府网络信息的泄露或被非法使用。三是加大对违法窃取政府网络信息的惩罚力度。政府网络信息除了向社会公开的一部分以外，其余的都是涉及国家机密或者重要问题的信息，一旦泄露或者被非法窃取，后果将不堪设想，所以，必须加大对非法窃取政府网络信息惩罚力度，提高违法成本，保证政府网络信息的安全。

### （四）加快完善相关法律法规，推进互联网治理走向法治化

“互联网+”毕竟只是一种技术工具，要想发挥其功能和作用最终还需要人来操作。亚里士多德说过：“人在达到完美境界时，是最优秀的动物，然而一旦离开法律和正义，他就是最恶劣的动物。”<sup>[13]</sup>出于“经济人假设”和“权力扩张性”的考虑，不排除某些人滥用互联网技术从公共组织中谋求私利，唯有健全的法律法规进行约束才能确保互联网在政府治理领域正常发展。因此，加快建立和完善与政府网络治理相关的法律法规，是当前“互联网+”在政府治理领域深度融合的一项迫切要求。一是尽快完善政府网络治理的法律法规，保证行政审批、行政监督、责任义务等有法可依，将权力关进制度的笼子里，避免权力在行使过程中而被非法扭曲；二是加强政府网络治理的监督，政府权力的网络化转移不能保证它被滥用，必须通过监督的方式倒逼其严格按照法定程序行使；三是建立政府网络治理的惩罚机制，“法有禁止不可为”，如果出现滥用权力的行为，必须受到严厉的惩罚。

### （五）契合政府治理能力需求，扩大政府的复合型人才供给

“互联网+”在政府治理领域深度融合是新时代对政府提出的新要求，未来政府的治理模式将朝着电子化、网络化、智能化、数据化的趋势发展。互联网在政府治理中的渗透，政府行政人员不仅需要对其职能结构、体制机制、运作方法等了然于心，而且还必须具备相应的互联网知识和技能作为创新政府治理的资本。因此，一方面加快设立政府互联网治理的相关专业，除了培训和传授政府行政人员利用互联网处理政务的基本理论、技能和方法之外，更要培育他们将互联网思维应用于政府治理的习惯；另一方面发挥政府、企业、科研机构的联动性，重点培育互联网治理人才的实践技能，提升他们在运用大数据、云计算、物联网、移动互联网等新技术方面的娴熟度，进而提升政府治理能力，为打造法治、责任、高效、诚信的服务型政府提供复合型人才支撑。

总而言之，“互联网+”的兴起对于提升政府治理能力来说无疑是一轮新的契机，尽管它并没有完全颠覆现有的政府治理模式，但是它给政府的治理理念、治理方式、治理过程所带来的启示是极其深刻的。当前政府应当对“互联网+”所带来的机遇和挑战有准确充分的认识，在此基础上为实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标做好充分的准备。

#### 参考文献：

- [1] 李克强. 政府工作报告 [N]. 人民日报, 2015-03-17 (1).
- [2] 汪玉凯. “互联网+政务”: 政府治理的历史性变革 [J]. 国家治理, 2015 (7): 11-17.
- [3] 陈灿. 互联网+跨界与融合 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2015: 153.
- [4] (美) 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门 [M]. 周敦仁, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 1.

- [5] 聂静虹. 公共政策制定中的大众媒体公用研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 47.
- [6] 李鹏翔. 用“互联网+”提升政务能力 [EB/OL]. (2015-06-20) [2016-01-17]. [http://news.xinhuanet.com/zgix/2015-06/20/c\\_134342679.htm](http://news.xinhuanet.com/zgix/2015-06/20/c_134342679.htm).
- [7] 郭全中, 李新军, 徐秀丽. 网络行政与舆情治理实务 [M]. 北京: 人民出版社, 2014: 47.
- [8] (法) 孟德斯鸠. 论法的精神: 上册 [M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.
- [9] 中国互联网络信息中心 (CNNIC). 第 36 次中国互联网络发展状况统计报告 [R]. 北京: 中国互联网络信息中心, 2015.
- [10] 张燕. Web2.0 时代的网络民意: 表达与限制 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2014: 79.
- [11] 张平. 互联网法律规制的若干问题探讨 [J]. 知识产权, 2012 (8): 3-16.
- [12] 董立人. 用互联网思维方式推进国家治理能力现代化 [J]. 党政干部学刊, 2014 (11): 39-42.
- [13] (古希腊) 亚里士多德. 政治学 [M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1981: 163.

## A Study of the Construction of Government Governance Capacity under the Perspective of the “Internet Plus”

Fan Zhirong

**Abstract:** With the arrival of the era of “Internet Plus”, the Internet is not only playing an increasingly important role in socio-economic sphere, but also triggering a “quiet revolution” in the political field. In this context, the government should be fully aware of the opportunities and challenges which “Internet Plus” will bring, and timely introduce Internet technology and thinking into government governance, so as to improve the standand of governance modernization.

**Key words:** “Internet Plus”; government governance; governance capacity; big data

(收稿日期: 2015-12-01; 责任编辑: 朱世龙)