

“互联网+”相关政策研究

姚佳彤 郑佳

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘要: 自“互联网+”出现在政府工作报告后, 信息技术在各行业中的应用日渐增多。以2015年后国家层面颁布的80份“互联网+”相关政策文本为分析对象, 从政策数量、政策主体、政策形式方面进行梳理分析, 选取“互联网+”应用较多的农业、制造业和政务服务领域分析其政策重点。研究发现, 我国“互联网+”政策颁布数量在2016年达到高峰; 国务院、国家发展改革委及工业和信息化部等为主要颁布主体, 政策制定以单部门决策为主, 联合发文情况较少; 政策形式以规范性和约束性较强的通知、意见为主。“互联网+”政策体系中, 应用于各领域的“互联网+”政策颁布主体及聚焦重点各不相同, 说明互联网与各传统产业进行融合发展的方式有所差异。

关键词: “互联网+”; 政策文本; 颁布主体; 政策分析; 政策体系

中图分类号: G322.0

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2020.03.013

Research on “Internet Plus” Related Policies

YAO Jiatong, ZHENG Jia

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: Since the “Internet Plus” appeared in the government work report, the application of information technology in various industries has been increasing. This article takes 80 “Internet Plus” related policy texts promulgated at the national level after 2015 as the analysis object, analyzes from the number of policies, policy subjects, and policy forms. Select the fields of agriculture, manufacturing, and government services that have more “Internet Plus” applications to analyze their policy priorities. The study found that the number of China’s “Internet Plus” policies peaked in 2016; General Office of the State Council, National Development and Reform Commission, Ministry of Industry and Information Technology are the main policy promulgators. The formulation of policy documents is mainly issued by single department, and the joint issuance is rare; The form of policy is given priority to with normative and binding sex announcement, opinion. In the “Internet plus” policy system, the main body and focus of the “Internet plus” policy promulgation applied in various fields are different, which shows that the way of integrated development of the Internet and traditional industries is different.

Keywords: “Internet plus”, policy text, promulgation subject, policy analysis, policy system

0 引言

据第44次《中国互联网发展状况统计报告》

统计, 截至2019年6月, 全国网民数量达到8.54亿人, 较上年新增网民2598万人, 互联网普及率达61.2%^[1]。“互联网+”早在2012年便被

作者简介: 姚佳彤 (1994—), 女, 中国科学技术信息研究所情报学专业研究生, 主要研究方向: 前沿领域分析与专利分析; 郑佳 (1982—), 女, 博士, 中国科学技术信息研究所研究员, 主要研究方向: 科技政策与产业发展研究 (通信作者)。

基金项目: 青海省科技计划项目“青海省‘互联网+’绿色产业发展”(2018—ZJ—614)。

收稿时间: 2019年11月7日。

提出。2015年3月，“互联网+”首次出现在李克强总理在政府工作报告中。同年7月，《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》（以下简称“《指导意见》”）的颁布标志着“互联网+”已成为一项国家战略，国家发展进入了“互联网+”的时代。

所谓“互联网+”，一般来说，即运用信息技术将互联网融合到传统领域中，形成以互联网作为基础和工具的新经济发展形态^[2]。《指导意见》对“互联网+”概念进行了官方解读：其是将互联网的创新成果与经济社会各领域进行深度融合，推动技术发展、提高效率和组织变革，提高实体经济创新力和生产力，形成更广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态^[2]。不同行业的人对其概念有不同的解读，企业家、学者和政界人士结合自身背景，对“互联网+”有多角度理解^[3-6]。“互联网+”在推进互联网与传统领域融合发展的同时，还运用信息技术对传统领域进行价值挖掘，与传统领域进行数据化连接，学者们对“互联网+”本质特征和核心的研究也呈现多种观点^[7-12]。互联网打破了原本封闭的产业环境，推动互联网价值链与传统产业链融合发展，通过全新方式创造价值^[13]。比如苏宁、国美等传统家电卖场开通网上商城满足消费者足不出户完成购买的需求；滴滴打车等将互联网平台与交通业相结合提高了出行效率，为生活提供了便捷条件。互联网已经在传统行业的生产、营销等方面得以运用，充分发挥了互联网的优势。此外，“互联网+”概念的提出不仅引起了传统产业的关注，也引起了相关部门的重视。自《指导意见》颁布以来，各部委积极出台了相关政策支持其发展。除了国家层面的政策外，地方政府部门也发布了许多相关的政策，如北京、上海、江苏等地都颁布了“互联网+”相关政策以推动传统产业创新发展。

因此，本文拟对2015年政府工作报告提出“互联网+”后的政策文本进行梳理，选择“互联网+”应用的重点领域分析政策特点以及实施效果。

1 政府工作报告中的关键词

从2015年至2019年，每年的政府工作报告都会提及一些与互联网相关的关键词。在政府工作报告中提及的关键词统计情况如表1所示。其中，提及次数最多的关键词为“互联网+”和“跨境电商”，连续5年出现在政府工作报告中；“线上线下”被提及4次，“互联网+农业”“互联网金融”各被提及3次，“工业互联网”“共享经济”“电商快递”“大数据”“分享经济”各被提及2次，“互联网+教育”“网上零售”“互联网医疗”及“数字经济”各被提及1次。

近年来互联网加速与传统产业进行融合，各行各业都在推动“互联网+”。2015年提出跨境电商和线上线下，通过扩大跨境电商试点，发展物流快递及提高线上线下互动推动“互联网+”工作的发展。2018年全国跨境电商交易规模达到9.1万亿元，相较于2014年4万亿元的规模增长了一倍，这说明相关政策有较好的应用效果。2016年两会进一步提出互联网+农业、互联网金融、电商快递、分享经济，在保证原有工作的基础上，推动互联网技术在农业、金融、物流等领域的融合发展。2017年、2018年政府工作报告中新提出了许多互联网相关的关键词，如“工

表1 2015—2019年两会政府工作报告中“互联网+”关键词统计

关键词	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
互联网+	√	√	√	√	√
跨境电商	√	√	√	√	√
互联网+农业		√	√	√	
线上线下	√	√	√		√
互联网金融		√	√	√	
工业互联网				√	√
数字经济					√
共享经济				√	√
电商快递		√			√
互联网+教育					√
大数据			√	√	
分享经济		√	√		
互联网医疗				√	
网上零售				√	

业互联网”“共享经济”“互联网医疗”等，利用互联网技术推动传统消费升级、促进新兴消费兴起。2019年的两会对“互联网+”提出了新的要求：加快其在各领域的推进，利用新技术、新模式对传统产业进行改造，从而产生新的业态和创新。“互联网+教育”和“数字经济”在2019年的两会中首次被提及。教育是一个国家强大的重要依据，也是社会经济进步的重要基础。随着“互联网+”的深入普及，“互联网+教育”成为教育发展的重要方向之一。

2 政策文本的数量

通过对中央人民政府门户网站、北大法宝法律数据库等平台的搜索和内容筛选整理，最终获得2015—2019年“互联网+”相关政策文件共计80件。

2015年是“互联网+”发展的起始点。2015年前，虽然已经有“互联网+”的说法，但是其未正式出现在政府文件中，支撑其发展的政策文件也较少。2015年颁布的《指导意见》主要围绕“互联网+”提出如何将互联网的创新成果与经济社会各领域进行融合发展，进而推动社会发展。《指导意见》将发展“互联网+”划分为协同制造、现代农业、电子商务等11项重点行动领域。

此外，根据政策文本的内容发现“互联网+”政策还涉及医疗健康和政务服务领域。因此，本文将“互联网+”相关政策划分为《指导意见》中的11项重点行动领域和医疗健康、政务服务共13个领域范围，2015—2019年“互联网+”政策颁布情况以及领域分布情况如图1所示。

根据图1可以看出，2015年颁布的“互联网+”相关政策总量为10件，涉及制造业、电子商务、金融及农业等方面。其中，电子商务和农业领域政策占比较大，说明“互联网+”政策首先在电子商务和农业领域得到重视和应用。这一年制定政策的重点主要集中在各领域中建立健全管理制度体系和完善基础设施建设；2016年迎来相关政策颁布的高潮，中央层面全年发布“互联网+”相关政策31件，占政策总量的38.75%，政策涉及的领域较多，以农业、政务服务、制造业和生态等领域为主，政务服务领域的相关政策的数量达到7件，占2016年政策总数的22.5%。2016年，政府工作报告中首次将互联网与政务服务相连接，明确提出大力推行“互联网+政务服务”，解决民众办事过程中的核心问题。2017年和2018年，政策发布热度较2016年有下降趋势，出现了如医疗健康和益民服务等新的“互联网+”应用领域，政策涉及的领域更广泛全面，

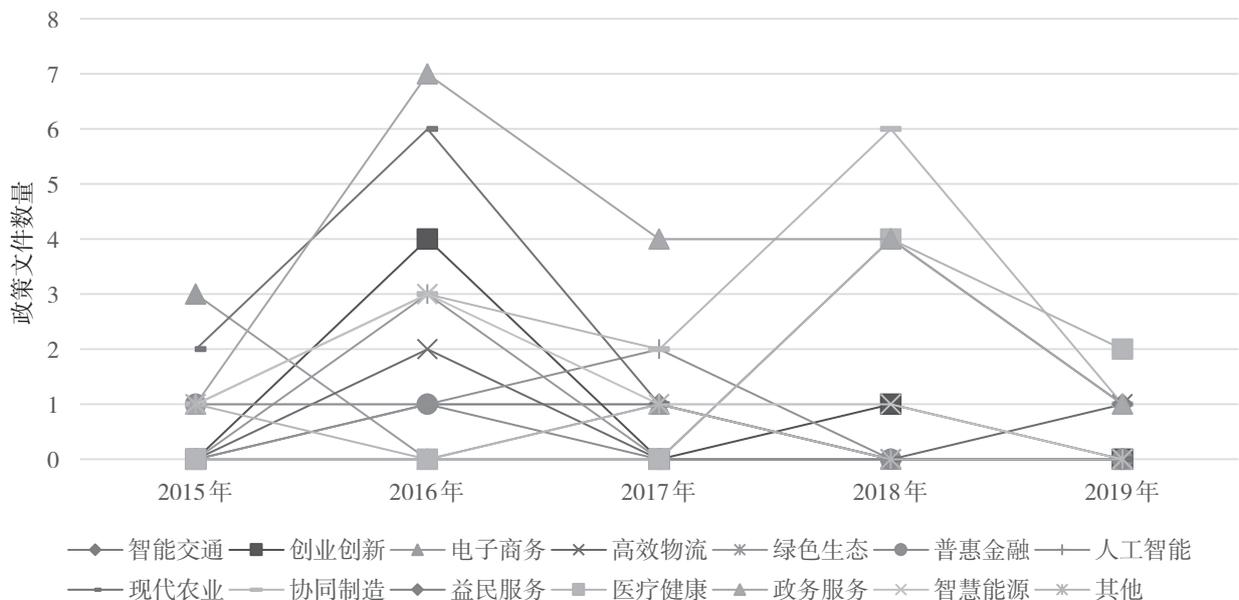


图1 2015—2019年“互联网+”政策文本的数量

应用于某一特定领域的政策较多。

3 政策颁布的主体

“互联网+”政策制定的参与主体较多。在 80

份政策文件中涉及 31 个国家权力机关和行政部门，政策主体参与政策数量如图 2 和表 2 所示。

由图 2 及表 2 可知，不同部门在政策制定方面的参与度存在差异，国务院、国家发展改革

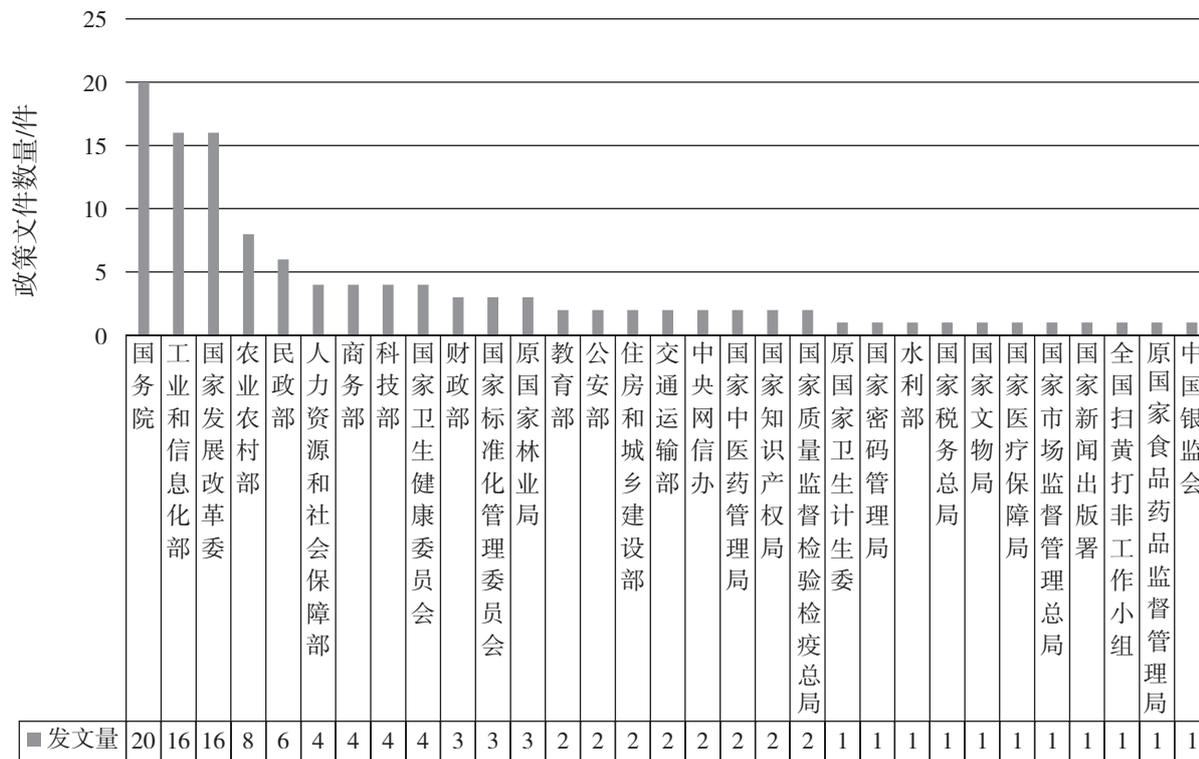


图 2 2015—2019 年“互联网+”相关政策主体发文情况

表 2 “互联网+”政策主体参与发文情况

政策发布主体	数量/件	所占比例/%	政策发布主体	数量/件	所占比例/%
国务院	20 (1)	16.9	中央网信办	2 (2)	1.7
国家发展改革委	16 (8)	13.6	国家中医药管理局	2 (2)	1.7
工业和信息化部	16 (7)	13.6	国家知识产权局	2 (0)	1.7
农业农村部	8 (1)	6.8	国家质检总局	2 (1)	1.7
民政部	6 (2)	5.1	原国家卫生计生委	1 (1)	0.8
人力资源和社会保障部	4 (1)	3.4	国家密码管理局	1 (1)	0.8
商务部	4 (2)	3.4	水利部	1 (1)	0.8
科技部	4 (3)	3.4	国家税务总局	1 (0)	0.8
国家卫生健康委员会	4 (2)	3.4	国家文物局	1 (0)	0.8
财政部	3 (3)	2.5	国家医疗保障局	1 (0)	0.8
国家标准化管理委员会	3 (3)	2.5	国家市场监督管理总局	1 (1)	0.8
原国家林业局	3 (1)	2.5	国家新闻出版署	1 (1)	0.8
教育部	2 (2)	1.7	全国扫黄打非工作小组	1 (1)	0.8
公安部	2 (2)	1.7	原国家食品药品监督管理局	1 (1)	0.8
住房和城乡建设部	2 (2)	1.7	中国银监会	1 (0)	0.8
交通运输部	2 (2)	1.7			

注：表中括号内数字为政策主体参与联合发文的政策数量。

委、工业和信息化部是制定政策数量最多的3个部门，参与度较高，其发文量占政策总量的比例均超过10%，发文量之和接近政策总量一半。

政策主体间的联合发文情况可体现联合治理过程中的合作情况。对“互联网+”政策文本中涉及非单一主体发文的政策进行统计（表3），发现在80份相关政策中主体联合发文的政策共有14份，占政策总量的17.5%。从发文数量上看，政策主体联合发文的数量较少，在2016年政策主体联合发文数量最多，联合发布政策数量为7份，说明“互联网+”相关政策制定以单部门决策为主，多部门联合发文数量较少。从政策主体上看，联合颁布的政策涉及21个国家部门，联合政策的制定主体呈现多元化的特征，工业和信息化部以及国家发展改革委是参与联合发文最多的部门，也是政策颁布数量较多的部门。由此可见，工业和信息化部、国家发展改革委在“互联网+”相关政策的主体联合方面处于重要地位。

一般而言，政策决策主体的构成情况很大程度上决定了公共政策的决策模式，进而直接影响公共政策的执行效果^[4]。通过对政策主体总体情况和联合发文情况进行分析可以得出以下我国“互联网+”政策主体的特征。

第一，政策制定的主体呈现多元化特点。在

80份政策文件中涉及31个政策主体，除国务院、国家发展改革委和工业和信息化部等直接相关的单位外，商务部、财政部、教育部、公安部，还有国家文物局、国家知识产权局、中国银监会等部门也参与了“互联网+”政策的制定。由此可以看出，政策主体呈现多样化特点，“互联网+”的应用领域较为广泛。

第二，不同政策主体的参与度存在差异。国务院、国家发展改革委及工业和信息化部对“互联网+”政策制定的关注度较高，参与制定的政策数量占政策总数的44%，而有些部门对“互联网+”政策的关注度较低，政策数量较少且为联合颁布政策，部门自身对“互联网+”的重视程度相对较低。

第三，政策制定以单部门决策为主。通过对政策文本进行梳理，部门联合发文数量占政策总量的17.5%，3个及以上的多部门联合发文数量为6个，仅占政策总量的7.5%，部门单独发布的政策占据多数。

第四，我国“互联网+”政策的颁布主体以国务院、工业和信息化部、国家发展改革委、农业农村部 and 民政部等部门为主，根据政策主体特征以及政策文件内容分析，可以看出我国“互联网+”相关政策侧重于制造业、农业和政务服务

表3 2015—2019年“互联网+”相关政策主体联合发文情况

发布时间	政策文件名称	合作部门
2015.07	关于促进智能电网发展的指导意见	国家发展改革委、国家能源局
2016.02	关于推进“互联网+”智慧能源发展的指导意见	国家发展改革委、国家能源局
2016.04	“互联网+”现代农业三年行动实施方案	农业农村部、国家发展改革委、中央网信办、科技部、商务部等
2016.05	“互联网+”人工智能三年行动实施方案	国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、中央网信办
2016.07	推进“互联网+”边界交通促进智能交通发展的实施方案	国家发展改革委、交通运输部
2016.09	智能制造发展规划（2016—2020年）	工业和信息化部、财政部
2016.10	关于印发推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案重点任务分工的通知	国家发展改革委、财政部、教育部、公安部、民政部等
2016.11	“互联网+中华文明”三年行动计划	文物局、国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部
2017.02	“互联网+”招标采购行动方案（2017—2019年）	国家发展改革委、工业和信息化部、住房和城乡建设部等
2017.12	国家车联网产业标准体系建设指南（智能网联汽车）	工业和信息化部、标准化管理委员会
2018.07	关于深入开展“互联网+医疗健康”便民惠民活动的通知	国家卫生健康委员会、国家中医药管理局
2018.07	关于印发互联网诊疗管理办法（试行）等3个文件的通知	国家卫生健康委员会、国家中医药管理局
2018.08	国家智能制造标准体系建设指南（2018年版）	工业和信息化部、标准化管理委员会
2019.08	关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见	教育部、工业和信息化部、公安部、民政部等

等领域。

4 政策文本的形式

政策文本形式可以划分为通知、意见、规划等 9 种类型。通知、意见、方法、计划形式的政策文件以告知为主，政策内容较为具体，执行力度强，具有较强的约束性和规范性以及较弱的指导性和可操作性。规划、方案形式的政策文件以提出参考性建议为主，内容较为抽象和模糊，具有指向性，其规范性和约束性作用较弱，但指导性和可操作性较强。结合政策文本的特征，统计得出“互联网+”政策文本形式如表 4 所示。

由表 4 可以发现，“互联网+”政策以通知、意见和方案为主要形式。在全部政策文件中，通知有 22 件、意见有 19 件、方案有 16 件，所占比例分别为 27.5%、23.7% 及 20.0%，3 种形式总占比是政策文件总数的 71.2%。其中，通知具有影响范围广、专项性突出的特点^[5]，如 2016 年 8 月国家发展改革委《关于组织申报“互联网+”领域创新能力建设专项的通知》中提出要建成一批“互联网+”领域创新平台，促进制造业、农业等传统行业融合互联网以及人工智能技术发展等专项建设内容和重点。通过对政策文本形式进行梳理，发现相关政策的形式多为通告、意见和计划等规范性文件，指导性政策较少，说明我国对“互联网+”的发展以规划发展为主要方式，具有较强的规范性和约束性。

5 “互联网+”政策体系

本文对“互联网+”在智慧能源、政务服务、医疗健康、益民服务、协同制造、现代农业、人工智能、普惠金融、绿色生态、高效物流、电子商务、创业创新、便捷交通等 13 个应用领域中的政策数量进行统计（图 3），发现“互联网+”政策在政务服务、制造业和农业领域应用较多，80 件政策文本中面向政务服务、协同制造和现代农业领域的政策数量分别为 17 件、13 件及 9 件，所占比例分别为 21.79%、16.67% 及 11.54%。选取政策数量前三的农业、制造业、政务服务 3 个代表性应用领域，分析“互联网+”政策在这 3 个领域内的工作重点及特点。

5.1 “互联网+农业”

农业是“互联网+”最先涉足和应用的领域，也是问题和痛点最多的领域。建立“互联网+”现代农业新模式对我国经济发展具有重要意义，互联网与农业实现融合离不开相关政策的推动，近年来颁布的“互联网+农业”相关政策如表 5 所示。

我国“互联网+农业”政策以农业农村部 and 国务院为主要颁布主体，颁布时间集中在 2015 年和 2016 年。“互联网+农业”是农业生产方法、产业模式以及经营方式的创新，根据农业领域相关政策内容，总结发现国家在“互联网+农业”方面发布的一系列政策聚焦于以下几个方面。

表 4 “互联网+”相关政策文本形式情况

文本形式	数量/件	百分比/%	特点	
			规范性和约束性	指导性和可操作性
通知	22	27.5	较强	较弱
意见	19	23.7	较强	较弱
规划	5	6.2	较弱	较强
办法	2	2.5	较强	较弱
纲要	0	0	强	弱
计划	9	11.2	较强	较弱
方案	16	20.0	较弱	较强
细则	0	0	弱	强
规定	0	0	强	弱
其他	7	8.7	-	-

(1) 加强农村基础设施建设, 推进电子商务与农业融合发展。农村信息化基础是推动互联网与农业融合的基础条件, 也是建设农业产业链协同平台的硬件条件^[16]。《“互联网+”现代农业三年行动实施方案》提出加强新农村建设, 大力推动网络、物流等基础设施建设。此外, 相关政策也将电子商务与农业的融合发展作为重点任务, 提出农村电商人才培养, 优化农村物流体系等措施建议。

(2) 在农业生产、加工等环节中运用现代信息技术, 推动农村大数据发展。传统农业产业链过程繁琐效率较低, 农业大数据存在质量较低、共享能力较差等问题, 将物联网等技术应用在产业链各环节可以提高效率, 节省资源。

(3) 建设农村生产经营创新体系, 提升农

业政务服务水平。建设新农业生产体系是推进农业供给侧改革和“互联网+”行动的关键战略部署^[16]。在生产方面, 将物联网等技术创新应用于生产工具, 提升农产品生产效率和质量; 在经营方面, 发展信息化的农企合作, 重点推进农村电子商务发展; 在管理方面, 推进以大数据为核心的农业数据资源开放共享, 建设农业大数据中心; 在服务方面, 将互联网应用于农业政务服务中, 全面提升政务服务的能力和智慧化水平, 为农户和企业提供便捷有效的途径。

5.2 “互联网+制造业”

制造业是“互联网+”计划实施的重要领域^[17]。传统制造业的发展已经遇到了瓶颈, 必须要进行转型升级, 将互联网与制造业进行深度融合, 依靠“互联网+”优化产业结构, 提升企业

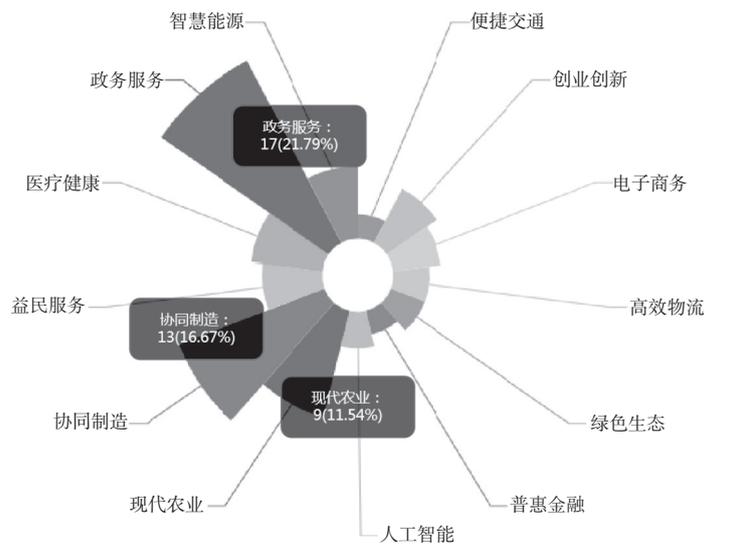


图3 “互联网+”政策领域分类统计情况

表5 “互联网+农业”相关政策统计

发布时间	发布部门	政策名称
2015.05	国务院	关于促进农村电子商务加快发展的指导意见
2015.12	国务院	关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见
2015.12	农业农村部	关于推进农业农村大数据发展的实施意见
2016.04	农业农村部、国家发展改革委等8部门	“互联网+”现代农业三年行动实施方案
2016.07	农业农村部	关于商情提供“互联网+”农业和新农民创业创新有关材料的函
2016.08	农业农村部	“十三五”全国农业农村信息化发展规划
2016.10	农业农村部	农业农村发数据试点方案
2016.12	国务院	关于进一步促进农产品加工业发展的意见
2017.01	农业农村部	关于加快推进“互联网+农业政务服务”工作方案

创新能力^[18]，进而促进制造业升级转型。我国颁布的“互联网+制造业”相关政策（表6）所示以工业和信息化部为主要政策主体，根据互联网与制造业融合发展的重要环节，以信息技术提供支撑，改造提升制造业传统动能。其政策主要聚焦于以下几个方面。

（1）支持智能制造，发展智能化生产，培育新的生产方式。2015年，工业和信息化部推动智能制造试点示范项目，聚焦制造业的关键环节，面向离散制造、流程制造、智能服务等6个方面展开试点示范行动。此外，工业和信息化部 and 财政部于2016年提出建立属于我国的智能制造体系，推进产业间协同创新，使我国制造产业向高端技术产业转型发展^[19]。

（2）强化新技术支撑作用，推进工业和新技术融合发展。2016年5月，国务院颁布《关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见》，指出我国“互联网+制造业”处于加速阶段，但仍存在平台支撑较差、核心技术较弱等问题，要坚持创新驱动、融合发展、分业施策等原则，在转型动能、制造模式、竞争优势和发展环境上进行创新，对于突破发展瓶颈、实现制造业转型升级具有十分重要的意义。

（3）建造互联网化的工业平台，建立工业互联网体系。工业互联网是融合发展的平台，可以实现技术突破和产业要素互联，促进工业数据的

开放共享，推动实现传统产业升级。

5.3 “互联网+政务服务”

据统计，我国在线政府服务用户数量达到了5.09亿户，政府服务用户占网民总数的59.6%，共有政府网站15143个^[1]，已有297个地级行政区政府开通新媒体传播渠道，总普及率达88.9%^[20]。越来越多的政府单位开设了网络通道。信息化平台的使用有助于简化办事流程、畅通办事渠道，提高政府治理事务的能力。我国颁布的“互联网+政务服务”相关政策如表7所示。

自政府工作报告中提出“互联网+政务服务”概念后，国务院、国家发展改革委和人力资源和社会保障部等相关部门相继颁布了一系列政策措施，明确了“互联网+政务服务”的主要内涵和实施要点。

（1）简化办事流程，畅通办事渠道，提升办事效率。相关政策都对简化优化政务服务改革做出工作部署，提出剔除繁琐的办事手续，推进流程简化优化，畅通政府服务渠道，更新政务服务模式，提高政务服务的工作效率。

（2）建立网上政务平台，开放共享政务信息。信息共享的程度及数据利用率在一定程度上决定了政府提供服务的水平和能力^[21]，由于不同部门的管理制度差异，存在信息孤岛问题。《关于加快推进“互联网+政务服务”工作指导意见》将规范政务平台建设、推进政务信息共享作为工

表6 “互联网+制造业”相关政策统计

发布时间	发布部门	政策名称
2015.03	工业和信息化部	关于开展2015年智能制造试点示范专项行动的通知
2016.05	国务院	关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见
2016.09	工业和信息化部、财政部	智能制造发展规划（2016—2020年）
2016.12	国家发展改革委	关于组织实施2017年新一代信息基础设施建设工程和“互联网+”重大工程的通知
2017.04	科技部	“十三五”先进制造技术领域科技创新专项规划
2017.11	国务院	关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见
2018.05	工业和信息化部	工业互联网发展行动计划（2018—2020年）
2018.05	工业和信息化部	工业互联网专项工作组2018年工作计划
2018.07	工业和信息化部	工业互联网平台建设及推广指南
2018.07	工业和信息化部	工业互联网平台评价方法
2018.08	工业和信息化部、国家标准化管理委员会	国家智能制造标准体系建设指南（2018年版）
2018.12	工业和信息化部	工业互联网网络建设及推广指南
2019.07	工业和信息化部	关于组织开展2019年制造业与互联网融合发展试点示范工作的通知

表7 “互联网+政务服务”相关政策统计

发布时间	发布部门	政策名称
2015.05	国家发展改革委	关于开展信息惠民国家试点城市评价工作的通知
2015.11	国务院	关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知
2016.03	国家发展改革委	关于组织开展“互联网+”政策宣讲工作的通知
2016.04	国务院	推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案
2016.05	国务院	2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点
2016.09	国务院	关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见
2016.10	国家发展改革委等11部门	关于印发推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案重点任务分工的通知
2016.11	人力资源和社会保障部	“互联网+人社”2020行动计划
2016.12	国务院	“互联网+政务服务”技术体系建设指南
2017.01	国家中国银监会	关于加快推进“互联网+政务服务”工作的实施意见
2017.03	国家质检总局	质检总局“互联网+政务服务”工作方案
2017.09	国家知识产权局	国家知识产权局加快推进“互联网+政务服务”工作方案
2018.06	国务院	进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案的通知
2018.07	国务院	关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见
2018.07	人力资源和社会保障部	“互联网+调节仲裁”2020行动实施计划
2018.12	民政部	“互联网+区划地名”行动方案
2019.08	人力资源和社会保障部	关于在全国推广使用“互联网+调解”服务平台的通知

作重点，并对构建统一的数据共享平台提出要求。

(3) 推动政务服务一体化，实现线上线下融合。原有的政府服务繁琐，部门间协调存在问题，相关政策要求加快建设全国一体化网上政务体系，实现群众办事一网通办、只进一扇门、最多跑一次。

“互联网+政务服务”相关政策的颁布实施已在多地取得一定成效。目前广东省已经建立统一申办受理和身份认证平台，初步取得公众“一次登录、全网办理”及政府“一网受理、分类审批”成效，在放管结合、优化服务的措施下简化政务办事流程提高了政府在民众心中的形象，政府通过建设政务服务平台，避免了由于信息孤岛而产生的群众办事往返现象。

6 存在问题

本文在对“互联网+”相关政策进行梳理分析的过程中，发现相关政策制定存在一些不足。

(1) 不同政策主体的参与度存在较大差异且多部门联合发文数量较少。“互联网+”相关政策制定的参与部门数量较多，但多数参与主体对政策制定的参与度较低，颁布的政策数量较少。部门联合制定的政策数量较少，政策制定以单部门决策为主，在80份政策文件中联合制定政策的

仅有14份，相关部门在政策制定方面的联系合作较少。

(2) 现有的政策文件多为规范性文件，缺乏指导性的政策文件。在相关政策文件中，文本形式为通知、意见和方案的政策占比超过70%，说明我国关于“互联网+”的政策文件大多为规范性文件，具有较强的约束性，对政策应用领域的约束作用较强，但指导性和可操作性较低，缺乏具有指导性和可操作性的政策文件。

(3) 缺乏“互联网+”相关法律法规方面的政策文件。自“互联网+”概念提出以来，国家出台了一系列政策，但这些政策多为促进其发展的意见以及适用于各产业领域发展规划中的政策，目前还没有涉及“互联网+”发展应遵循的法律法规方面的政策文件。

7 结论及建议

7.1 结论

对2015年以来国家有关“互联网+”的80件政策进行梳理、分析和探讨，得到以下结论。

(1) 2015—2019年发布的相关政策数量最多的年份为2016年，共颁布了31份政策文件，占政策总数的38.75%，主要涉及农业、政务服务、制造业和生态等领域。

(2) 政策制定涉及的主体较多, 共有 31 个国家权力机关和行政部门, 其中国务院、国家发展改革委、工业和信息化部参与制定的政策数量接近政策总数的一半。政策制定以单部门决策为主, 多部门联合发文数量较少。

(3) 政策形式多为通告、意见和计划等规范性文件, 指导性政策和法律法规政策较少, 表明我国“互联网+”以规划发展为主要方式, 政策具有较强的规范性和约束性。

(4) 农业、制造业和政府服务领域是“互联网+”政策的重点关注领域。在农业领域, 政策重点为加强农村基础设施建设、推进现代信息技术应用、推动农业与电子商务融合及构建新型农村生产经营体系。在制造业领域, 政策重点为发展智能制造、建立工业互联网、培育新型制造模式等。在政务服务领域, 政策重点为简化优化政务流程、构建网络政务平台共享政务信息及构建一体化政务服务体系。

7.2 对策建议

为了推动“互联网+”与传统产业实现更好地融合发展, 根据上述研究得出的结论和存在的问题, 本文提出以下 3 个方面的政策建议: 第一, 加强相关部门之间的沟通联系, 融合多部门的发展理念和工作方向, 形成多部门合作, 制定多部门的联合政策文件; 第二, 制定具有指导性和可操作性政策, 对“互联网+”的发展方向提出具有指向性的指导建议; 第三, 建立互联网与各传统行业融合的监管机制, 出台关于互联网与传统产业融合发展的法律法规及实施细则, 确立明确的监管机制和机构, 提高“互联网+”发展的安全性和高效性。

参考文献

[1] 中国互联网络信息中心. 第44次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. [2019-08-30]. http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxyzbg/hlwtjbg/201908/t20190830_70800.htm.

[2] 马青. Z人寿“互联网+”商业养老保险营销策略研究[D]. 青岛: 青岛科技大学, 2016.

[3] 柳士孝. “互联网+政务服务”推进困境及对策研究

[D]. 长沙: 湖南大学, 2018.

[4] 宁家骏. “互联网+”行动计划的实施背景、内涵及主要内容[J]. 电子政务, 2015(6): 32-38.

[5] 吴桂蓉. 深化“互联网+政务服务”推进“一网、一门、一次”审批服务改革的探析[J]. 中国信息化, 2019(6): 76-79.

[6] 沈潇. “互联网+”关键在融合[N]. 人民日报, 2015-05-25(7).

[7] 郭继文. “互联网+”研究综述[J]. 山东青年政治学院学报, 2017, 33(1): 11-16.

[8] 吴启引. 基于“互联网+政务”的公共服务供给问题研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2018.

[9] 翟振刚. “互联网+”本质的理论模型[J]. 中国高新区, 2016(4): 68-71.

[10] 唐镛. “互联网+”本质是做减法[N]. 中国教师报, 2015-07-29(3).

[11] 宋华, 谢丹丹. “互联网+”的本质: 打造智慧供应链[J]. 中外管理, 2015(8): 76-77.

[12] 谭天. “互联网+”的世界有多大[J]. 学术前沿, 2015(11): 80-86.

[13] 刘军, 石喜爱. “互联网+”是否能促进产业聚集: 基于2007—2014年省级面板数据的检验[J]. 中国科技论坛, 2018(4): 66-72.

[14] 胡春艳, 周付军. 科技扶贫政策演进与结构特征: 基于政策文本的实证分析[J]. 湖北行政学院学报, 2019(3): 41-48.

[15] 盛亚, 于卓灵. 科技人才政策的阶段性特征: 基于浙江省“九五”到“十二五”的政策文本分析[J]. 科技进步与对策, 2015, 32(6): 125-131.

[16] 唐润, 关雪妍, 于荣. “互联网+农业”产业链协同平台建设[J]. 中国科技论坛, 2018(9): 121-127.

[17] 白杨, 李向东, 吕颖, 等. “互联网+”在传统制造业企业中的融合发展[J]. 科技成果管理与研究, 2017(11): 23-24.

[18] 石喜爱, 李廉水, 程中华, 等. “互联网+”对中国制造业价值链攀升的影响分析[J]. 科学学研究, 2018, 36(8): 1384-1394.

[19] 石喜爱, 季良玉, 程中华. “互联网+”对中国制造业转型升级影响的实证研究: 中国2003—2014年省级面板数据检验[J]. 科技进步与对策, 2017, 34(22): 64-71.

[20] 电子科技大学. 中国地方政府互联网服务能力发展报告(2019)[R]. 2019.

[21] 王秋菊, 杨芷. 国家治理现代化视角下“互联网+政务服务”路径优化探析[J]. 理论界, 2019(6): 96-100.