

ZHENGFU WANGLUO GUANLI
ANLI JIQIAO FANGFA

政府虚拟社会管理能力建设丛书

政府网络管理： 案例 · 技巧 · 方法

高宏存 主编



中国人事出版社

014039310

D630.1-39

41

政府虚拟社会管理能力建设丛书

政府网络管理： 案例·技巧·方法

高宏存 主编



中国人事出版社



北航

C1726773

D630.1-39
41

018880410

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 042890 号

图书在版编目(CIP)数据

政府网络管理: 案例·技巧·方法/高宏存主编. —北京: 中国人事出版社, 2014

(政府虚拟社会管理能力建设丛书)

ISBN 978-7-5129-0673-0

I. ①政… II. ①高… III. ①计算机网络-应用-国家行政机关-行政管理-研究 IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 042890 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 15 印张 239 千字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

编 委 会

主 编 高宏存

副主编 于 正 官盱玲 李 凤 王 井

编 委 郭全中 谷江曼 翟一博 黄晓雪

马林艺 宋 菲 刘翠霞 朱晓文

王 燕 胡 敏 张芹玲 张 静

贾永江 李 宇 李荣菊 李凯鹏

王 井 官盱玲 李 凤 于 正

肖 晋 高宏存

目 录

第一部分 导论

一、变革机遇与管理挑战并存的网络空间 / 2

- (一) 网络发展孕育社会变革机遇 3
- (二) 政府网络管理面临空前挑战 7

二、不断寻求解决政府网络管理的钥匙 / 12

- (一) 网络管理的核心内容 12
- (二) 网络管理的政府机构 13
- (三) 网络管理的立法实践 16
- (四) 网络管理的法治探索 19
- (五) 网络管理的阶段特征 22
- (六) 网络实际与管理错位 25

三、体制构建与机制创新并举的管理模式 / 27

- (一) 管理思路宜循序渐进化 27
- (二) 基本原则应扎根国情土壤 32
- (三) 常见手段需协同共进 34
- (四) 模式借鉴与网络实践相悖 35
- (五) 管理机制尚待理顺与完善 38
- (六) 网络管理能力实践：舆论引导 41

四、制度建设与深入推进是未来方向 / 49

- (一) 转变互联网管理理念，由权威管理到协作治理 49

- (二) 构建多元化综合管理体制，由分散管制到协同管理 50
- (三) 建设多元化政府网络服务平台，塑造良好的政府形象 51
- (四) 加强网络舆情的引导工作，形成正确的网络舆论导向 51
- (五) 完善网络法律法规，依法管理互联网虚拟社会 53
- (六) 放松政策限制，大力发展互联网虚拟社会组织 54
- (七) 运用技术手段遏制互联网上不良违法信息的生产与传播，净化社会生产与生活的环境 55
- (八) 引导互联网行业加强自律体系的建设，构建从虚拟社会到现实社会的自律性传导机制 55
- (九) 发动公众广泛参与互联网规则的制定、执行和监控，制定切实可行的网络道德教育方案 56
- (十) 学习国外先进的立法经验，完善网络管理的制度规范 57

第二部分 案例·管理篇

案例 1 云南实践：突发事件网络舆情管理 / 60

一、从“躲猫猫”事件说起 / 60

- (一) 事件源起 61
- (二) 各方应对 61
- (三) 事件解决 62

二、云南实践分析 / 63

- (一) 通过信息公开确保公民知情 63
- (二) 采取策略举措拉近官民距离 64
- (三) 重视舆论，引导和化解网络压力 65
- (四) 借助舆论监督和优化管理能力 66
- (五) 利用网络平台维护政府形象 67

三、产生的启示与思考 / 68

- (一) 能力建设的“先”与“后” 68

(二) 制度建设的“稳”与“变”	70
(三) 民主建设的“急”与“缓”	71

案例2 合力机制：网络管理的“镇江模式” / 74

一、“镇江模式”的发展过程 / 74	
(一) 夯实基层社区组织建设	74
(二) 信息化推进期	75
(三) 网络品牌打造期	77
(四) 网络功能整合期	78
二、“镇江模式”的特点和经验 / 79	
(一) “镇江模式”的特点	80
(二) “镇江模式”的经验	80
三、“镇江模式”的问题及发展思路 / 84	
(一) 当前网络管理存在的主要问题	84
(二) 今后的发展思路	85
四、“镇江模式”的实践价值	87

案例3 广州：政务信息公开的实践与探索 / 89

一、政务公开的探索历程 / 89	
(一) 政务公开的制度建设	89
(二) 政务公开实施的主要途径	90
(三) 政务公开实施途径的多元化	93
二、政务公开体系存在的问题 / 95	
(一) 领导者缺乏信息公开理念	95
(二) 信息公开内容缺乏范围界限	95
(三) 信息公开载体缺乏系统化	96

(四) 信息公开缺乏落实机制	97
----------------------	----

三、未来发展的思考与建议 / 98

(一) 政务公开制度建设科学化	98
(二) 深入细化政务公开内容	98
(三) 进一步完善政府信息网上公开机制	99
(四) 通过政民互动正确把握舆论导向	99
(五) 进一步完善政务公开监督保障体系	100

案例4 政府角色的多重定位：微博“汉骂门”风波 / 102

一、“汉骂门”事件始末 / 102

(一) 张某某微博“以骂制骂”引发舆情	103
(二) 舆情演变、传播路径及社会反响	103
(三) 舆情分析	105

二、面对网络舆情，政府如何引导 / 106

(一) 密切关注网络热点，准确研判引导切入点	107
(二) 以主流媒体报道力量，营造积极健康舆论环境	107
(三) 新老媒体互动推进，线上线下共同行动	108

三、政府在网络管理中的角色完善 / 109

(一) 现实与虚拟：两个方面的社会管理	109
(二) 管制与治理：一种形而上的思考	110
(三) 维护者与服务者：政府网络管理的双重角色定位	110
(四) 指导与引导：政府网络管理的根本路径	111

案例5 胶东在线“网上民生”：网民信息反馈的系统机制 / 113

一、媒体搭台构建“三方信息立体式交互体系” / 113

(一) 以“民生”为主线的立体式信息交互体系	114
(二) 媒体扮演政民互动的“把关人”和“督导员”角色	117

- (三) 拓宽信息反馈渠道, 实现虚拟社会与现实社会
联动共振 118

二、党委政府以政策制度助推网上信息反馈系统机制生成 / 119

- (一) 市委市政府高度重视, 以政策制度形式督促部门上线 119
- (二) 组织协调机构尽职尽责, 为上线部门服务 120
- (三) 部门单位制定工作制度和要求, 保证信息反馈的时效
和实效 120

三、逐步建立完善多方信息源头管控机制 / 121

- (一) 网络媒体平台为信息源头控制总枢纽 122
- (二) 网民信息发布的自律和他律机制 123
- (三) 政府信源的自我管控机制 124

四、三方合力形成监督评价体系 / 126

- (一) 党委政府主导、市委机关建设办公室牵头, 负责监督
评价体系的政策指导和组织协调 126
- (二) 胶东在线“网上民声”实行多种监督管理制度 126
- (三) 网民在评议和讨论中发挥监督作用 127

五、胶东在线“网上民生”存在的问题 / 129

- (一) 政府部门缺乏上线回复网民的主体意识 129
- (二) 政府部门对网民的信息回复不当 129
- (三) 政府部门信息员培训参差不齐 130

六、完善网民信息反馈系统机制的建议 / 130

- (一) 支持新闻网站品牌战略, 为政府发声提供有效平台 131
- (二) 有效反馈网民信息, 必须依靠新闻网站的媒体优势
和网络新技术 132
- (三) 直接回复网民诉求的网络信息员队伍建设亟待加强 133

第三部分 案例·实践篇

案例 6 “北京发布”：政务微博集群发展新典范 / 136

一、“北京发布”的“前世今生” / 136

二、“北京发布”的三大法宝 / 136

- (一) 内容包罗万象 137
- (二) 语言生动活泼 139
- (三) 互动以人为本 139

三、“北京发布”的两大利器 / 140

- (一) 日常运营中：兢兢业业讨人欢 140
- (二) 突发事件时：灵活应对作用大 143

四、“北京发布”五味“要” / 149

- (一) 要“软硬兼施，双管齐下” 150
- (二) 要“有所为有所不为” 150
- (三) 要“临危不乱，化险为夷” 151
- (四) 要“与民意零距离接触” 151
- (五) 要“整合资源，多位一体” 151

案例 7 “会理 PS 事件”：网络危机潜藏着机会 / 153

一、“会理 PS 事件”回放 / 153

- (一) 危机突起 153
- (二) 危机发酵 154
- (三) 危机应对 155

二、“悬浮照”实现舆论引导的成功探索与实践 / 160

- (一) 坦诚沟通 控制事态 160
- (二) 引导舆论 重建信誉 161

881	(三) 回应迅速 态度真诚	161
881	(四) 多方途径 打通舆论场	162

三、思考与启示 / 162

161	(一) 真实是新闻的生命	164
161	(二) 政府部门应善用网络	165

案例8 “人民日报官微”：权威与亲民的新探索 / 166

一、“人民日报官微”的诞生与发展历程 / 166

161	(一) 在暴雨中催生 却成长得更好	166
161	(二) 官微诞生源于年轻编辑的报告	168
161	(三) 年轻化团队 制度化管理	169

二、“人民日报官微”运营实践：权威与亲民有效融合 / 170

161	(一) 内容运营坚持贴近网民三原则	170
161	(二) 勇于改变 善于创新 以独到评论取胜	172

三、人民日报法人微博：创新是源泉 互动是根本 / 178

101	(一) 微博栏目应不断创新，加强策划	178
101	(二) 微博内容应加强互动，与民沟通	179

案例9 弥合割裂舆论场：7·23 动车追尾的舆论场解析 / 181

一、7·23 事故的前前后后及其舆论动向 / 181

101	(一) 7·23 事故的前前后后	181
101	(二) 7·23 事故的舆论动向	182

二、“两个舆论场”：竞争、合作、转移 / 183

101	(一) 舆论场理论的提出	183
101	(二) 网络发展与民间舆论的“集结”	184
101	(三) 舆论“势力”的形成与抗衡——四个“不”	184

(四) 民间舆论成为“舆论最强音”	186
(五) 7·23 动车事故中新媒体信息传播的四个特点	188

三、“两个舆论场”：碰撞与融合 / 191

(一) 新老媒体同发声，保证公众知情权	191
(二) 双双质疑 7·23 事故，共同维护公民权	191
(三) 新旧媒体齐合作，良好宣传展新颜	193

四、“两个舆论场”——政府行政的“左膀右臂” / 193

(一) 信息传播机制——多元化	193
(二) 舆论传播——秩序化	195
(三) 信息传播——透明化	196
(四) 舆论走向——权威化	197

案例 10 “19 楼”：全国最大的城市生活网络社区 / 198

一、“19 楼”与虚拟社区 / 198

二、“19 楼”的个性特色 / 200

(一) 特殊的时代背景	201
(二) 注重互动，建立归属感	201
(三) 知识共享，服务留人	203
(四) 本地特色，提供话题	205
(五) 核心团队，推陈出新	205
(六) 技术精湛，定制开发	205

三、“19 楼”的运营模式 / 205

四、“19 楼”的盈利模式 / 206

(一) 互动广告	206
(二) 销售分成	207
(三) 社区平台授权收入	207

五、“19 楼”面临的挑战 / 207

- (一) 复制模式面临的挑战 208
- (二) 人才管理问题 208
- (三) 发展方向 208
- (四) 新模式的挑战 209
- (五) 盈利模式单一 209

案例 11 中原网“心通桥”：网络行政新探索 / 210

一、“心通桥”网络行政平台的搭建 / 210

- (一) “网络行政平台”的缘起 210
- (二) “心通桥”的由来 212

二、中原网“心通桥”的运作机制 / 212

- (一) 四级“网络行政”平台 212
- (二) 24 小时在线的“网络政府” 216
- (三) 建立起了强有力监督考核机制 217
- (四) 建立了“4 小时回复机制” 219
- (五) 加强制度化建设，建立长效机制 219
- (六) 强化培训，提升各级机构网络行政能力 220

三、“心通桥”——创新社会管理的互联网利器 / 220

- (一) 网聚民生 220
- (二) 在基层解决社会难题 221
- (三) “心通桥”真正实现了“心连心” 223

四、“心通桥”的“网络行政”新使命 / 223

后记 / 225

第一部分 导论

互联网的诞生是人类文明史上的一件大事，它不仅改变了人们的生产生活方式，也深刻影响了社会的方方面面。从最初的军事用途到后来的民用普及，互联网经历了漫长的发展历程。如今，互联网已经成为全球信息交流的主要平台，也是推动经济社会发展的重要力量。在本书中，我们将探讨互联网对国家、社会和个人产生的深远影响，以及未来发展的趋势和挑战。

一、变革机遇与网络空间的并存

互联网诞生于20世纪60年代的美国，最初是用于军事目的。随着技术的不断进步，互联网逐渐走向民用，成为人们日常生活中不可或缺的一部分。在互联网的推动下，信息传播的速度和范围得到了前所未有的扩展，极大地促进了全球范围内的交流与合作。同时，互联网也为人们提供了丰富的娱乐和休闲选择，改变了人们的生活方式。然而，随着互联网的普及，也带来了一系列新的问题，如网络安全、隐私保护、网络成瘾等。这些问题需要社会各界共同努力，采取有效措施加以解决。未来，随着人工智能、大数据等技术的不断发展，互联网将在更多领域发挥重要作用，为人类社会创造更多价值。

在信息化浪潮席卷的当今世界，互联网已经成为现代社会生产的新工具、经济发展的新引擎、政治参与的新渠道、公共服务的新平台、大众传播的新途径、生活娱乐的新空间，成为推动世界政治、经济、文化、社会全面发展的巨大力量。与此同时，互联网的发展也给社会带来了一系列新问题，诸如网络谣言、网络犯罪、低俗信息等，这些新问题无疑给政府管理带来了新的挑战。因此，面对互联网的迅速发展，如何创新网络管理的理念和方式、提高网络管理水平、努力构建一个文明和谐的网络环境，现如今已经成为我国政府管理中一个迫切需要解决的重大问题。

一、变革机遇与管理挑战并存的网络空间

互联网诞生于 20 世纪 60 年代的美国，最初是用于军事目的的阿帕网，解禁后成为一个用于学术、科研信息沟通的网络空间，直到 1993 年才允许私人机构介入并实行商业化。互联网刚刚出现就以自由、开放、透明、互动的综合交流平台呈现，形成了一个融合通信、商业交易、大众传播、生活空间等为一体的综合性虚拟空间。国际互联网（Internet）、万维网（World Wide Web）与网络，在一般意义上是通用的说法。

在网络应用技术的不断催化和推动下，特别是 2005 年以博客为代表的 Web 2.0 的出现，标志着互联网发展进入了一个新的阶段，产生了如 Blog、RSS、WIKI、SNS 交友网络等一系列社会化的新事物，由此导致网民们在互联网应用中不再单纯地从网上搜索、下载信息，而是可以自由上传自己的原创内容，即 UCC（User Created Contents），使网络信息出现了前所未有的丰富。2012 年，以微信为代表的移动互联网应用不断多元化，信息交互空前加强。网络的社会影响力也逐步扩大，成就了一种新型的经济发

展逻辑和增长方式，而且从经济领域突进到日常生活，使得人类的生产生活方式、文化创造和传播方式发生了质的飞跃。

（一）网络发展孕育社会变革机遇

互联网的高速发展已经渗透到社会的经济、政治、文化等各个领域，对人们的生产、生活、工作、学习等产生了深刻的影响。互联网的兴起使现实社会的领域得到了延伸和拓展。

1. 互联网改变了经济发展的传统模式，经济增长方式和商业模式出现了彻底革命

信息化革命最早就是在经济领域中出现的，互联网只是伴随着20世纪90年代的通信技术的数字化变革出现的一个革命性的结果，它改变了人类信息交流的手段、信息传播的环境；改变了产品的生产方式、产业分工格局；改变了企业组织形式和商业模式。经济的增长不再像工业化时期——主要依靠物质资源、资本、人力资本的价格等有形因素和依靠规模化经济获得利润增长，而是更加依赖知识和信息、知识型人力资本等无形的“软资源”，利润的增长由工业化时期的规模的扩大、成本的降低、标准统一的流水线，转变成了网络时代知识经济增长的“长尾理论”模式，即产品服务追求多样化、生产和消费边界模糊，且个性化生产和服务成为趋势，生产时更加追求分散化和多样性。生产受较少空间的限制，国际化、网络化趋势明显，国际分工更加复杂，“借助于网络平台的经济全球化，推动了国际分工的发展，使得生产的国际化，跨国公司的全球扩张和渗透，国际市场的建立、国际贸易的迅速发展，以及国际金融资本在全球内的加速流动得以实现。”^①而且，网络对商业实体经营机构影响巨大，培育了生产者和消费者一种新的生产性和终端性消费习惯。随着电子商务的成熟，传统的商品流通、销售方式和渠道发生改变。网络经济的发展彻底改造了传统经济结构，形成了一种崭新的经济秩序和范式。在互联网经济时代，经济主体的生产、交换、分配、消费等经济活动，以及金融机构和政府职能部门等主体的经济行为，都越来越多地依赖信息网络，不仅要从网络上获取大量经济信息，依靠网络进行预测和决策，而且许多交易行为也直接在信息网络上进行。在互联网经济中，网络广告、电子商务、网络游戏占据了重要地位。中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的第32次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2013年6月底，我国网络购物网民

^① 蔡文之. 网络：21世纪的权利与挑战. 上海：上海人民出版社，2007：44

人数规模达到 2.71 亿，网络购物使用率提升至 45.9%，使用网上支付的网民人数规模达到 2.44 亿，使用率提升至 41.4%，网络游戏网民人数规模达到 3.45 亿。

2. 互联网改变了政治生态和氛围，为民主政治的发展提供了新的方式和渠道

“人们将民众通过网络参政议政、政要通过网络与民众互动的现象，称为互联网政治。互联网政治实质上是一种民主政治，是推进社会主义民主政治发展的一种新方式、新途径。”^① 据统计，中国现有上百万个论坛，2.2 亿个博客用户，人们每天通过论坛、新闻评论、博客等渠道发表的言论达 300 多万条，超过 66% 的中国网民经常在网上发表言论，就各种话题进行讨论，充分表达思想观点和利益诉求。人们利用互联网这个独特的公共平台，自由发表意见、交流看法、提出建议等，由此形成网络舆论、网络民意。在互联网这个巨大的舆论场里，公众通过参政议政，开阔了视野、拓宽了思路、提升了素质。在民主政治不断发展的大环境下，网络舆论作为一种新的重要媒体开始发挥推动社会发展的重要作用。从高层到基层，越来越多的官员习惯于在这里听取民意、了解民情，采纳网民的合理意见与建议。在网上开博客、在线交流更是当今各国政要向公众传达自己的政治立场和主张，塑造个人形象，与民众增加互动，争取选民支持的新方式。

3. 互联网促进了文化传媒产业的转型与繁荣，培养了新型消费习惯

随着互联网的出现，社会阅读率一直在下降，传统的出版产业甚至被认为是“夕阳产业”，出版领域面临着数字化时代的挤压和读者阅读方式习惯转移的挑战。但是，新的阅读习惯的形成和出版变革也给产业发展带来了新的生机。根据国家新闻出版总署公布的数据，2009 年我国数字出版业的整体收入首次超过传统出版业，达到了 750 亿元。国民的各类数字媒介阅读率达到了 24.5%，包括在线阅读、手机阅读、手持式阅读器阅读、电子图书浏览等各种便携形式，一改多年阅读率持续下降的局面。网络游戏、网络动漫、网络音乐、网络影视、网络文学等产业迅速崛起，大大增强了中国文化产业的总体实力。网络文化产业已成为中国文化产业的重要

^① 沈宝祥：领导干部要适应“互联网政治”的发展。学习时报，2007-06-04（3）