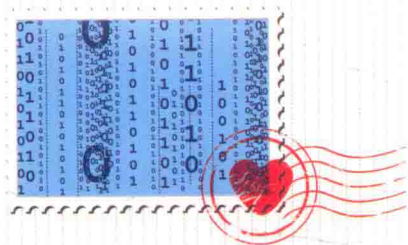


信息化国家治理

◎饶玉柱 张权 李睿深 著



 中国工信出版集团

 电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

非外借

信息化国家治理

饶玉柱 张 权 李睿深 著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 · BEIJING

内 容 简 介

本书以信息化与国家治理为线索,对信息化国家治理这一重要命题的诸多方面进行了研究。全书共六章,第一章提出国家治理生态概念并加以界定,同时梳理了其内在逻辑;第二章阐述了在信息化时代,信息化重塑国家治理的主要领域;第三章介绍全球范围内信息化国家治理的实践现状;第四、五章重点阐释了信息化国家治理中的中国模式并对其现状重点进行了探讨与分析;第六章展望了信息化国家治理将会面对的挑战,提出了新思路,并描述了更遥远的未来世界中的信息技术与社会形态的关系。

本书主要面向国家公务员、从事信息化和国家治理的研究人员,以及对此感兴趣的其他领域研究人员。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

信息化国家治理 / 饶玉柱, 张权, 李睿深著. —北京: 电子工业出版社, 2018.11
ISBN 978-7-121-35431-1

I. ①信… II. ①饶… ②张… ③李… III. ①国家—行政管理—信息化—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 255437 号

责任编辑: 李 洁 特约编辑: 穆丽丽

印 刷: 三河市鑫金马印装有限公司

装 订: 三河市鑫金马印装有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编: 100036

开 本: 720×1 000 1/16 印张: 17.75 字数: 341 千字

版 次: 2018 年 11 月第 1 版

印 次: 2018 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 69.00 元



凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888, 88258888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式: lijie@phei.com.cn。

前言

Foreword

十八届三中全会报告提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，这是党和国家在信息化时代出现众多机遇和挑战后提出的，作为全面深化改革的总目标，其重要性自不待言。

信息化的重要性是一种共识，其具有便捷、多样化等优势，但也存在信息垄断、数字鸿沟的隐患。在当今社会，国家治理生态的良性运转越来越需要依靠信息手段，也越来越受制于信息化传播的后果。一方面，信息化手段的运用能够优化国家治理的绩效，提升治理水平；但另一方面，运用信息化能力的不足将使得社会治理的难度和风险增大，削弱国家治理能力。信息化能力是国家治理能力的重要方面，信息化能力滞后将严重制约国家治理能力迈向现代化。如何进行制度设计？如何将技术更新与制度创新结合起来？信息化的最终目的是全面强化对社会的掌控，还是治理社会与增强社会活力并举？这些核心问题

都需要进行系统而认真的回答。

2016年12月，本书作者及所在单位完成了中央网信办信息化发展局的相关项目——“信息化视域下的国家治理研究”并通过了结题评审。之后深感信息化国家治理的重要性，遂萌发拓展成书的想法。本书在写作过程中以信息化与国家治理相结合这条由技术革新所带来的时代命题为主线，对信息化国家治理这一重要课题的诸多内容进行了研究，从基本概念界定到内在逻辑探究，从治理理论演进到信息化发展带来的挑战，从国家治理变革到国内外国家治理的典型案例，再从中国特色国家治理生态到信息化引领国家治理的未来展望等，都进行了广泛而深入的探索。

本书运用多学科知识的分析视角，将国家治理这个相对抽象的概念进行了具体化，提出了国家治理生态这个新概念，并且对国家治理生态从治理体系和治理能力的角度进行了细化分类。本质上，这是对制度设计和制度绩效之间关系的重新解读。

本书在借鉴国内外信息化建设和治理的经验以及总结当前我国信息化建设和治理经验的过程中，辅以生动的案例，并对出现的问题都进行了分析思考，提出了建设中国特色信息化国家治理的基本路径。

本书既注重经典理论阐释又突出鲜活个案剖析，既纵览国际实践又关注中国特色，既体现国家战略意志又具有政策实操高度，对于我们更好地理解信息化如何帮助国家治理能力提升具有比较重要的理论价值和现实意义。希望这些建设性的研究成果能够提升我国信息化国家治理能力。

信息化已经深刻影响人类社会的各个方面并开始走向智能化，各类治理主体也在不断探索更加有效、更加智能、更加公平的治理手段、机制，创新案例也层出不穷，本书受篇幅、编写时间和作者水平所限，纰漏与不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

作者

2018年5月

目 录

Contents

第一章 国家治理生态 /1

一、治理的概念与内涵 /3

（一）不同语境谈“治理” /3

（二）多种视角看“治理” /11

二、国家治理的形态演变 /13

（一）统治型：剥削与抗争 /13

（二）管制型：命令与服从 /14

（三）管理型：干预与响应 /15

（四）治理型：协商与合作 /16

三、国家治理现代化 /16

四、“国家治理生态”：一个新概念 /22

（一）“生态学”和“生态系统” /22

（二）“国家治理生态”的概念解析 /24

五、国家治理生态之“治理体系” /26

（一）治理主体 /27

(二) 治理结构 /29

(三) 治理机制 /30

六、国家治理生态之“治理能力” /34

(一) 发展能力 /35

(二) 改革能力 /36

(三) 稳定能力 /37

第二章 信息化与国家治理 /42

一、信息化的概念与内涵 /43

二、信息化时代的国家治理 /46

(一) 信息技术对经济社会发展的全面渗透 /46

(二) 信息技术与经济社会发展的全面融合 /47

(三) 信息化国家治理生态新特征 /51

(四) 信息化国家治理生态能力清单 /59

三、信息化重塑国家治理的主要领域 /62

(一) 公共服务 /62

(二) 公共治理 /66

(三) 经济发展 /69

(四) 深化改革 /81

(五) 依法治国 /83

第三章 信息化国家治理的全球实践 /86

- 一、发达国家的大数据治理战略 /87
- 二、国外智慧城市的治理实践 /92
- 三、信息化推进全球治理体系变革 /102
 - (一) “一带一路” 信息走廊 /105
 - (二) 亚洲基础设施投资银行 /111
 - (三) 中美互联网论坛 /116
 - (四) 中英互联网圆桌会议 /118

第四章 信息化国家治理的中国模式 /120

- 一、总体方略 /121
 - (一) 注重三个区别 /121
 - (二) 围绕六大要素 /122
 - (三) 紧扣两条主线 /123
 - (四) 设定六大目标 /125
- 二、信息化国家治理体系 /126
 - (一) 促进治理主体多元化 /126
 - (二) 塑造治理结构扁平化 /132
 - (三) 推动治理机制去中心化 /136

三、信息化国家治理能力 /144

(一) 改革能力：科学决策 /147

(二) 发展能力：持续发展 /152

(三) 稳定能力：智慧维稳 /160

第五章 信息化重塑国家治理的现状分析 /167

一、电子政务：打造“虚拟”政府 /168

二、智慧司法：助力公正审判 /182

三、智慧城市：通向美好生活 /186

四、信息公开：促进“阳光”执政 /200

五、信息惠民：提供便捷服务 /206

六、问题诊断与系统反思 /216

(一) 问题诊断 /216

(二) 系统反思 /218

第六章 信息化引领国家治理的未来展望 /220

一、面向“十三五”的信息化国家治理 /221

(一) 以供给侧改革为抓手 /221

(二) 以大数据、大系统、大平台为依托 /227

(三) 以创新性、平衡性、阶段性、安全性
为特征 /246

二、信息化国家治理新挑战 /254

(一) 数据网络化带来的挑战 /254

(二) 舆论引导机制扁平化带来的挑战 /255

(三) 主体利益多元化带来的挑战 /255

三、信息化国家治理新思路 /256

(一) 明确信息技术的工具属性 /256

(二) 明确人民政府的协同角色 /257

(三) 明确国家治理的善治追求 /259

四、更遥远的未来：信息技术与社会形态 /260

(一) 未来信息技术：信息覆盖自然 /260

(二) 未来社会形态：智能美好生活 /263

参考文献 /267

第一章 国家治理生态

- 
- 一、治理的概念与内涵
 - 二、国家治理形态的演变
 - 三、国家治理现代化
 - 四、“国家治理生态”：一个新概念
 - 五、国家治理生态之“治理体系”
 - 六、国家治理生态之“治理能力”

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。中国共产党十八届三中全会审议并通过了《中国共产党中央关于全面深化改革的若干重大问题决定》，其中明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”（见图 1-1）。这一改革总目标的提出明确了我国社会主义现代化建设事业的发展方向和要求，也为确保我国社会经济的协调发展和全面建成小康社会提供了重要保障，可谓影响深远、意义重大。十八届三中全会又提出“到 2020 年，国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展”。

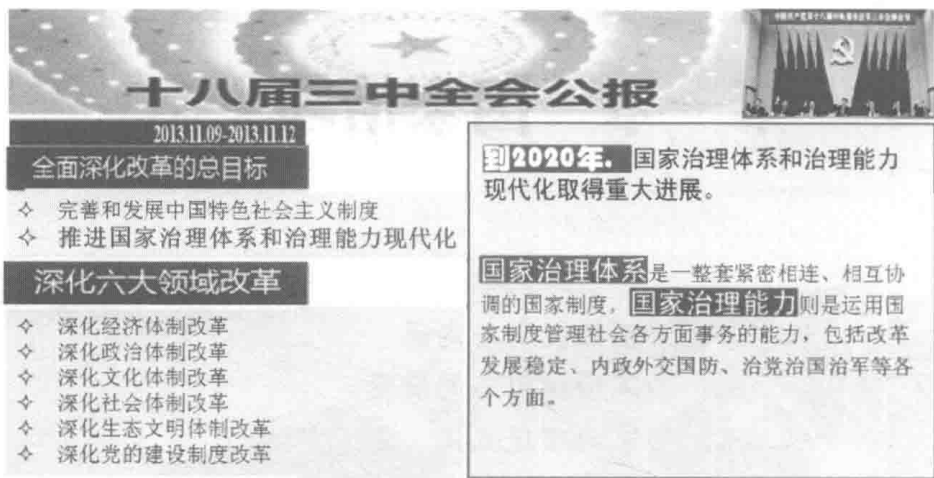


图 1-1 十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”

习近平总书记强调，国家治理体系是一整套紧密相连、相互协调的国家制度，国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。

在全球化、信息化的新时代背景下，推进国家治理体系和治理能力现代化，要求我们充分利用信息化手段，构建新的体制、机制，实现各项事务治理的制度化、规范化、程序化，提高党领导人民管理国家事务的能力。

2018 年 2 月 28 日，中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报》，全会强调，深化党和国家机构改革的指导思想是，全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，适应新时代中国特色社会主义发展要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持正确改革方向，坚持以人民为中心，坚持全面

依法治国，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。深化党和国家机构改革，必须贯彻坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持优化协同高效、坚持全面依法治国的原则。

全会还提出，深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障。

一、治理的概念与内涵

近些年来，无论是在学术领域还是实践领域，“治理”都是最“热”的概念之一，同时，它也是最“泛”的概念之一。所谓“热”，指的是“时髦”，言必称治理；所谓“泛”，指的是“广泛”，在广泛运用中具有包罗万象的能力。所以我们有必要追根溯源，从不同语境与不同视角尝试厘清治理的概念和内涵。

（一）不同语境谈“治理”

中国古代语境中的“治理”

在中国古代的语境中，“治”的概念可谓源远流长。“治大国如烹小鲜”“治国之道，必先富民”“修身、齐家、治国、平天下”等，都充分体现了中国历代统治者治理国家的智慧和经验^[1]。但古人所说的“治”以及部分情况下的“治”“理”连用，都和现代意义上的“治理”，以及现在人们常用的“治国理政”层面的“治理”具有很大差别。具体来讲，中国古代的“治”一般可分为以下四种含义：

1. 管理、统治

这种情况下的“治”和“理”是两个含义接近的动词。

[1] 颜晓峰. 国家治理现代化学习读本. 人民日报出版社, 2014。

- 《荀子·君道》：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣。”
- 《汉书·赵广汉传》：“壹切治理，威名远闻。”
- 《孔子家语·贤君》：“吾欲使官府治理，为之奈何？”；“任能黜否，则官府治理。”
- 《池北偶谈·谈异六·风异》：“帝王克勤天戒，凡有垂象，皆关治理。”

2. 理政的成绩

这种情况下的“治理”整体用作名词。

晋袁宏《后汉纪·献帝纪三》：“上曰：‘玄在郡连年，若有治理，迨迁之，若无异効，当有召罚。何缘无故徵乎？’”

3. 治理政务的道理

这种情况下“治”用于修饰名词“理”，“治理”即“治之理”。

清严有禧《漱华随笔·限田》：“蒋德璟出揭驳之：‘……由此思之，法非不善，而井田既湮，势固不能行也。’其言颇达治理。”

4. 处理、整修

如治理黄河。

西方语境中的“治理”

在西方，“治理（Governance）”来源于古拉丁语和古希腊语中的“掌舵”一词，长期以来它与“统治（Government）”一词交叉使用，其意为控制、引导和操纵。除了被广泛运用于与国家公共事务相关的政治统治和管理活动，“治理”这个词也早早出现在柏拉图的《理想国》和亚里士多德的《政治学》等著作中。柏拉图的《理想国》探讨的“治理城邦”问题，就是理想的国家治理问题。亚里士多德的《政治学》致力研究的也是“城邦的治理”，即国家治理。

20 世纪 90 年代，西方学者赋予了“治理”新的含义。治理理论的主要创始人之一詹姆斯 N·罗西瑙认为，治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序^[1]。格里·斯托克

[1] [美]詹姆斯 N·罗西瑙. 没有政府的治理. 江西人民出版社, 2001.

指出：“治理的本质在于，它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁。‘治理的概念是，它所要创造的结构和秩序不能从外部强加；它之所以发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动’。”^[1]

需要说明的是，中国语境中的“治理”与西方在 20 世纪 80 年代提出的“治理”概念事实上是有所不同的。中国语境中的国家治理体系和治理能力现代化是以国家建构为角度，更多强调的是国家层面的治国理政。而西方所提出的“少一些政府，多一些治理”更多的是在公共事务管理的操作层面。当前西方发达国家所面临的治理危机，以及中国所面临的国家复兴，其共同点反映在理论上就在于国家如何再次复兴，就在于在当今的信息技术、后工业化、人的流动性以及跨界问题等交织而成的复合风险环境中，如何重新发现国家的作用。这也是国家治理体系现代化超越工业化时代的现代化的关键所在^[2]。关于国家治理内涵的进一步辨析将在后文中做系统讨论。

“治理”概念的现代发展

自 1989 年世界银行在“撒哈拉以南非洲：从危机到可持续增长”报告中首次以“治理危机”来概括当时非洲的发展情形之后，“治理”一词便被引入经济、政治、社会等多个领域，提出了公司治理、社会治理乃至全球治理等概念。它们虽然都借用了“治理”这一概念，但在各种治理特别是国家治理的内涵上是有根本不同的含义的^[3]。

在治理的各种定义中，全球治理委员会在 1995 年作出的如下界定具有较大的代表性和权威性：“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度，以及种种非正式安排。而凡此种种均由人民和机构或者同意、或者认为符合他们的利益而授予其权力。它有四个特征：治理不是一套规则条例，也不是一种活动，而是一个过程；治理的建立不以支配为基础，而以调和为基础；治理同时涉及公、私部门；治理

[1] [英]格里·斯托克. 作为理论的治理：五个论点. 华夏风编译. 国外社会科学（中文版），1999，（1）。

[2] 褚松燕. 论中国国家治理能力现代化——国家构建的视角. 当代世界，2015，（5）。

[3] 杨振武. 准确把握国家治理及其现代化. 国家治理，2014，（1）。

并不意味着一种正式制度，而确实有赖于持续的相互作用。”^[1]

可见，与统治、管制不同，治理指的是一种由共同的目标支持的管理过程，这些管理活动的主体未必是政府，也不一定依靠国家的强制力量来实现^[2]。从本质上看，治理行政与管制行政有很大的不同。一方面，管制行政的权威主要来自政府，而治理虽然需要权威，但权威并不为政府所垄断。治理行政是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。另一方面，两者的权力运行向度不同。管制行政的权力运行是自上而下的，它运用地方政府的政治权威，通过发号施令、制定和实施政策，对公共事务实行单一向度的管理。治理行政则是一个上下互动的过程，政府、非政府组织以及各种私人机构通过合作、协商和建立伙伴关系，在共同目标的支持下处理公共事务，所以其权力运行向度是多元的，并非纯粹自上而下的。在治理行政中，社会力量的作用日益增强，各种非政府组织和私人机构可以通过正常途径，自下而上地对政府施加影响。

治理理论的兴起

当代世界的宏观社会、政治、经济状况发生深刻变化这一现实，促进了西方治理理论的兴起，概括起来主要包括三个方面的原因：

一是西方福利国家出现管理危机。许多学科领域的原有范式越来越难以解释和描述现实世界。从20世纪90年代开始，随着市场失败和政府失败现象的出现，愈来愈多的人热衷于以治理机制应对市场或国家政府协调的失败。所谓市场失败，是指因市场缺陷而引起的资源配置的低效率，包括两种情况：一是市场机制无法将社会资源予以有效配置；二是市场无法解决效率以外的非经济目标。所谓政府失败，是指政府机制存在本质上的缺失，无法使资源配置达到最佳情形。因此，以强调多元主体共同参与的治理开始逐渐替代以单一主体为主的统治，“更少的统治，更多的治理”（Less Government, More Governance）成为当前一些国家政府管理改革和发展的口号。

二是全球化的推动与国家转型。全球问题的出现需要全球治理。全球政治经济一体化产生了大量的、超出民族国家治理能力范围的公共问题，这些问题

[1] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系. 牛津大学出版社, 1995.

[2] 詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理. 江西人民出版社, 2001.