



电子政务与 社会管理创新

E-government And Social Management Innovation

杨 安/著

 人 民 水 电 社

电子政务与 社会管理创新

E-government And Social Management Innovation

杨 安/著

责任编辑：陈鹏鸣

装帧设计：石笑梦

图书在版编目（CIP）数据

电子政务与社会管理创新 / 杨安 著. — 北京：人民出版社，2015.3

ISBN 978-7-01-014393-4

I. ①电… II. ①杨… III. ①电子政务-应用-社会管理-创新管理-研究-中国 IV. ①D63-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 011314 号

电子政务与社会管理创新

DIANZI ZHENGWU YU SHEHUI GUANLI CHUANGXIN

杨安 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：17.75

字数：275 千字

ISBN 978-7-01-014393-4 定价：39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

献给

母亲高珍英和妻子王倩

感恩无私的爱

社会治理的核心目标是要构建一个以人为本的诚信社会

——作者题记

序：探究互联网时代的社会治理

杨安教授邀我为他的新作《电子政务与社会管理创新》作序，我有点诚惶诚恐。他长期致力于电子政务研究，多有建树，《电子政务理论与技术》、《电子政务规则与案例解析》等著作，皆是电子政务领域的重要作品。本人忝列行政法学界，对电子政务研究甚少。不过，近年来本人略有研究的政府信息公开与杨安教授所关注的信息化、政府信息资源的利用有密切相关性，而互联网给当今公共管理和社会治理带来的变化则更是值得广泛关注的大话题。因此，乐意对此谈点感想。

本书涉及两个关键词：网络社会与社会治理。网络社会是全球现象，而社会治理则是新问题，在我国尤其如此。当今社会，互联网正以改变一切的力量，在世界范围内掀起一场影响人类所有层面的深刻变革。公共管理和社会治理如何适应这一变化，是重要课题。对此，积极者看到的是机遇，消极者想到的是挑战甚至是麻烦。在我看来，本书最大的意义和价值，是在于尝试探究互联网时代的社会治理理念和制度变革。杨安教授以互联网带来的变革为大背景，以电子政务为切入点分析和探讨社会管理创新的路径，试图为我国应对这一变革提供相应的应对策略和方法。

全书视野开阔，内容丰富。既有对社会管理、社会治理理念和观点的梳理，也有对我国社会管理和治理问题的剖析；不仅有对我国古代的社会管理思想与实践的论述，而且有对国外社会管理经验的借鉴。基于此，作者提出，在 network 科技高度发达的今天，社会管理必须在适应中国国情的情况下进行不断的

改革，必须利用网络高科技促进社会管理的创新。我国当前的社会治理，要以惩治腐败为突破口，实现公平正义，重拾公众对国家和社会的信心，培育社会诚信体系，通过收入调节，建立“橄榄型”社会结构，最终实现社会的和谐、稳定。这些见解和看法，无疑具有重要的启示。

由长期关注电子政务到研究电子政务与社会治理的关系，可以看做是杨安教授研究的升级，更可以视为其研究的华丽转身。杨安教授荣任院长，有自己的研究团队，这意味着他“不是一个人在战斗”，希望他有更多、更好的作品问世！

国家行政学院教授、博士生导师

杨伟东

2014年12月19日

前 言

今天的中国社会正处在一个伟大的社会，也是充满机遇和挑战的社会，由13亿人构成的巨型社会，在人类史上还从未有过，也从未面临过如此多的问题和矛盾。中国的社会正在发生惊天动地的变化，如何管理好、治理好当前的中国社会？是要考验我们的能力和智慧的。

本书聚焦于电子政务与社会管理体制机制创新的相关问题，在融合政治学、社会学、管理学和电子政务相关研究的基础上展开研究。本书研究的最终目的在于以电子政务为工具探讨社会管理体制机制创新的问题。基于这一考虑，本书从社会管理的基本概念和古今中外的相关理论出发，考察我国社会管理的历史和现状，分析当前社会管理中面临的主要问题及深层原因，在借鉴国外社会管理经验的基础上，提出了社会管理体制机制创新的相关对策建议。

本书的主要内容包括：

第一章“导论”，主要介绍了本书的研究背景、研究目的、主要的研究内容和研究方法。

第二章“概念梳理：社会管理与社会管理创新的概念及分析”，主要对社会、社会管理的概念，以及社会管理涉及的社会建设、社会控制、社会治理、社会秩序、社会失范的概念，以及企业管理、公共管理与社会管理的关系进行了梳理和分析，并对社会创新的概念、内涵和主要内容进行了分析。

第三章“历史回眸：中国古代的社会管理思想与实践”，从历史和学说两个维度展开分析。首先从学说思想的维度分别对儒家、道家、法家和《吕氏春

秋》等的社会管理思想进行总结。接着从历史的维度，分别对汉代“文景之治”、唐代“贞观之治”、清代“康乾盛世”等中国古代社会管理实践进行了论述。

第四章“经典审视：国外社会管理理论阐释”，首先分析了马克思、恩格斯等的社会管理理论，从社会发展的角度，对国家理论、市民社会、民本管理、共产主义社会、社会建设、公共权力、经济管理等方面作出了整体系统的分析。接着，从新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论、福利国家理论、公民社会理论、社会整合理论、社会团结理论、社会控制理论等视角对国外现代社会管理理论进行了分析和论述。

第五章“放眼全球：国外社会管理经验的借鉴”，本章对国外社会管理的成功实践进行了分析和总结，在对美国的公共服务、法国的城市建设、新加坡的农业建设、韩国的农业建设，以及美国和新加坡电子政务社会管理中应用的成功经验分析的基础上，归纳总结了国外社会管理成功经验给我们的启示。希望以全球性的眼光对这些经验加以借鉴吸收，为我所用。

第六章“立足国内：我国社会管理发展现状与社会管理创新的实践探索”，本章对我国社会管理的发展历史与现状从发展历程、取得的成绩以及面临的问题三个角度进行了分析，并对近年来我国部分地区社会管理创新的成功经验进行了归纳总结。

第七章“直面现实：现阶段我国社会管理面临的突出问题”，从贪腐现象普遍，公众信仰丧失；权力配置失衡，利益分配不公；社会阶层分化，矛盾冲突加剧；公共服务不均，权益保障缺失；政府能力有限，公民参与不足；社会秩序失范，安全问题频发；网络社会初成，政府调控欠缺等这七个突出问题进行了详细的分析和论述。

第八章“对策建议：社会管理创新的路径探析”，本章在前文分析的基础上，提出了社会管理创新的八条对策建议，即建立责任政府，重塑政府形象；实现公平正义，重树公众信心；改革分配制度，协调各方利益；强化公共服务，力求均等公平；完善保障体制，维护公民权益；培育公民社会，建立协同机制；加强安全管理，营造安全环境；善用网络工具，构建网络和谐。

第九章“技术支撑：运用电子政务实现社会管理创新”，现在 IT 技术已经渗透到了社会的方方面面，电子政务的发展也给社会管理创新带来了新的机

遇，本章主要从电子政务对社会创新带来的变革，和电子政务对社会管理创新带来的机遇两个角度进行了分析和论述。

本书通过对我国社会管理形势的宏观考察分析，形成了以下几个方面的认识：

第一，在我国社会管理面临的诸多问题中，官员贪腐问题是其中最核心的问题，只有旗帜鲜明、大刀阔斧地开展反腐败斗争，重建党和政府在人民心目中的良好形象，才能重拾公众对国家和社会的信心，重树公众健康向上的信仰。

第二，公平正义是社会管理的前提，没有公平正义，就没有道德的基础，道德底线的丧失，会导致社会矛盾接踵而来，只有重塑公平理念，培育社会诚信体系，才能给井然有序的社会管理打下牢固基础。

第三，“两头小、中间大”的“橄榄型”社会结构是社会管理追求的稳定结构，为此，我们必须提高低收入者的收入，扩大中等收入者群体，调节高收入者的收入，来实现各方利益的均衡。

第四，社会管理必须社会化，政府单一主体的社会管理模式应向全民参与的社会管理模式演变，社会组织和公民将成为未来政府主导下的社会管理的生力军。

第五，各类安全事故频发源于社会秩序失范，而社会秩序失范又源于信仰缺失、道德沦丧，治标要治本，为此必须重塑公平理念，培育社会诚信体系。

第六，互联网催生的网络社会已初步形成，网络社会与现实社会的界限将越来越模糊，网络社会的管理将是未来社会管理不容忽视的一个重要组成部分，我们应充分运用电子政务工具，实现对网络社会的有效管理。

在以上认识的基础上得出结论：当前社会管理创新的路径是，以惩治腐败为突破口，实现公平正义，重拾公众对国家和社会的信心，培育社会诚信体系，通过收入调节，建立“橄榄型”社会结构，最终实现社会的和谐、稳定。

本书在写作的过程中得到了中央社会管理综合治理委员会、中央机构编制委员会办公室、工业和信息化部、国家质检总局、国家行政学院、中国行政管理学会、华中师范大学等领导的大力支持和指导，他们的建议和意见使得本书站在了一个较高的学术起点上，为当前中国的社会管理转型、转变观念和理念，社会治理创新研究提供了新的思想和研究基础，这里一并感谢。其中要特别感谢的是中央机构编制委员会办公室电子政务中心左然博士、华中师范大学

公共管理学院费军教授、华中师范大学信息管理学院蒋合领博士、华中师范大学北京研究院姚丽勤同志、顾丹丹同志、刘章君同志、河北省邯郸市磁县公安局局长刘朝彬同志、河北省张家口市怀来县公安局局长梁昆同志的许多鼓励和帮助，著者谨在此向他们表示衷心的感谢。人民出版社总编室主任陈鹏鸣博士对本书得以出版给予了精心的指导和费尽了心血，向他表示诚挚的感谢。‘

最后要感谢的是我的妻子王倩，在我研究这个课题和写作这本书的时候，恰逢我在伦敦帝国理工大学访问，我们家里的房子装修，而我却逃避了劳动，每天躲进办公室安心写作。是她一个人承担起了繁重的家庭装修工程任务，在经过她近3个月的艰辛和操持下，使得我们拥有了一个崭新而又非常温馨的新家，而且还给我布置了一间非常雅致的书房。此外，在忍受我很晚回来的同时，还要给我准备吃的。在此，感谢她的宽容和理解，以及全力的支持和鼓励。

我诚挚地希望，读过本书的读者和专家、同行能够给予批评和指教，并将意见或反馈函至华中师范大学北京研究院杨安教授，（北京市海淀区中关村南大街一号雅园42单元二、三层，邮政编码：100873），或电子邮箱：yang-an@mail.ccnu.edu.cn。

因水平和精力有限，错误与不足之处在所难免，敬请读者不吝指正。

杨 安

2014年11月20日于北京

目 录

序：探究互联网时代的社会治理	1
前 言	1
第一章 导 论	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究目的	5
(三) 研究内容	5
(四) 研究方法	5
第二章 概念梳理：社会管理与社会管理创新的概念及分析	7
(一) 社会与社会管理	7
(二) 社会管理的相关概念及其分析	19
(三) 社会管理创新的概念及其分析	34
第三章 历史回眸：中国古代的社会管理思想与实践	41
(一) 中国古代社会管理思想	41
(二) 中国古代社会管理实践	63

第四章 经典审视：国外社会管理理论阐释·····	77
(一) 马克思、恩格斯等的社会管理理论·····	77
(二) 国外现代社会管理理论·····	86
第五章 放眼全球：国外社会管理经验的借鉴·····	98
(一) 西方国家社会管理的成功经验·····	98
(二) 亚洲国家社会管理的成功经验·····	102
(三) 国外电子政务在社会管理中应用的经验·····	104
(四) 国外社会管理成功经验给我们的启示·····	114
第六章 立足国内：我国社会管理发展现状与社会管理创新的实践探索·····	117
(一) 我国社会管理发展与现状·····	117
(二) 近年来我国部分地区社会管理创新的实践探索·····	125
(三) 国内社会管理实践的经验总结·····	148
第七章 直面现实：现阶段我国社会管理面临的突出问题·····	154
(一) 贪腐现象普遍，公众信仰丧失·····	154
(二) 权力配置失衡，利益分配不公·····	158
(三) 社会阶层分化，矛盾冲突加剧·····	161
(四) 公共服务不均，权益保障缺失·····	166
(五) 政府能力有限，公民参与不足·····	174
(六) 社会秩序失范，安全问题频发·····	179
(七) 网络社会初成，政府调控欠缺·····	184
第八章 对策建议：社会管理创新的路径探析·····	190
(一) 建立责任政府，重塑政府形象·····	190
(二) 实现公平正义，重树公众信心·····	192
(三) 改革分配制度，协调各方利益·····	195

(四) 强化公共服务, 力求均等公平.....	200
(五) 完善保障体制, 维护公民权益.....	206
(六) 培育公民社会, 建立协同机制.....	209
(七) 加强安全管理, 营造安全环境.....	212
(八) 善用网络工具, 构建网络和谐.....	217
第九章 技术支撑: 运用电子政务实现社会管理创新.....	230
(一) 电子政务的概念与运行模式	230
(二) 电子政务——社会管理的革命.....	235
(三) 电子政务环境下社会管理创新路径.....	247
结 语.....	267
后 记.....	269

第一章 导 论

（一） 研究背景

中国社会是一个由 13 亿人构成的巨型社会，对这样一个巨型社会进行管理，在人类历史上前所未有，其管理的复杂性和艰巨性都是史无前例的。改革开放 30 多年来，我国经济社会发生了深刻变革，在党的领导下，我国已建设成“世界第二”的经济体。党的十八大进一步提出了到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标，中国社会正迎来前所未有的发展机遇。但同时我们也应该看到，随着我国逐步进入经济社会转型的关键时期，中国社会一些长期存在的深层次、根本性的矛盾和一些新出现的问题相互交织、集中凸显。具体来讲，当前中国社会发展中面临的四大挑战是我们无法回避的。

1. 社会阶层分化

改革开放在促进一部分人和一部分地区先富起来的同时，导致城乡之间、东中西部地区之间、行业之间、不同人群之间富裕程度出现差异，且贫富差距呈扩大趋势。改革开放带来的利益分化和多样化，促使中国社会阶层结构从政治—身份型的阶层结构向经济—职业型阶层结构转变，传统的干部、工人、农

民三大阶层，正在向更多的社会阶层转化。不同社会阶层的成员因其收入、职业、社会地位、受教育程度、资源占有和影响力的不同而拥有不同的阶层利益，这些阶层在生活方式、居住空间、交友范围等诸多方面都存在着明显的差异。在分化的社会中对多样化的利益、多样化的社会组织和多元的文化进行合理的社会整合，化解社会矛盾冲突，促进社会认同，维护社会团结，这是社会管理面临的极大挑战。

2. 社会矛盾凸显

随着改革开放的不断深入、经济财富的迅速积累、社会结构的深刻转型，经济发展与社会发展“一条腿长一条腿短”的矛盾日益突出，我国逐渐进入了社会矛盾凸显期，各种社会矛盾接踵而至。如公众信仰缺失、贫富差距扩大、社会分配不公、贪污腐败蔓延、官民冲突加剧，治安形势严峻、食品药品安全问题频发、生产安全问题不断、房价居高不下、群体事件和恶性事件增多等。消弭这些社会矛盾和解决这些社会问题，都需要有切实有效的解决办法。

3. 社会需求多样

当前，经济全球化、政治多极化、文化多元化和社会信息化四种力量相互交织，深深地改变和影响着人们的生活方式，社会需求逐步呈现多样化。一是社会公益服务的需求不断增长，环境改善、社区管理、交通整治、居家养老、文化娱乐、终身教育等与百姓日常生活密切相关的物质文化和心理情感需求不断增多，内容不断丰富；二是各类新的社会参与需求正在萌发，公众参与社区自治活动、社会公益活动、兴趣社团活动的热情不断高涨，发展势头迅猛。新时期，社会需求的类型更丰富，社会需求的内容和形式更趋个性化和情感化，社会需求的变化更加快速纷繁，这些都对传统的社会管理格局提出了新的、更高层次的要求。而随着社会需求逐步呈现多样化，传统政府单一的公共服务模式已经无法满足人们的需求。

4. 网络社会形成

进入 21 世纪,随着信息通信技术的突飞猛进,尤其是互联网的普及应用,知识经济和信息时代悄然来临。截至 2012 年 6 月底,我国网民数量攀升至 5.38 亿人,网站数量为 250 万个,互联网普及率已达 39.9%,手机网民规模达到 3.88 亿,网络购物用户规模达到 2.1 亿。^①这一切都表明,我国已经进入网络社会。高度发展的信息网络,一方面通过现实社会的投射,构成了自己虚拟的“网络社会”;另一方面通过信息网络的渗透,融合了各种已存的社会实体网络,使“网络社会”成为整个现实社会的结构形态。网络社会不同于现实社会,但又与现实社会有着千丝万缕的联系,网络社会的所作所为都有着强烈的现实指向。网络在给社会带来便捷、高效、快速的交流沟通和信息共享的同时,也给社会管理带来了一系列新的挑战,如:“数字鸿沟”引发的新的社会不公,网络匿名性、符号性、随意性、低约束性等引发的网络暴力、网络水军、网络色情、网络诈骗等新的社会问题,网络民意表达、网络监督、网络舆论等引发的政府信任危机,这些都给缺乏透明性、互动性、回应性的传统社会管理方式带来了全新的挑战。加强网络社会管理,推进网络规范有序运行,是社会管理面临的新课题。

新的社会现象、新的社会矛盾、新的社会需求层出不穷,这些都对我国的社会管理提出了新的问题和挑战,党和政府高度重视社会管理中出现的这些新问题和新的挑战。2007 年 10 月,党的十七大明确提出“完善社会管理”这一概念。^②2010 年 3 月,温家宝总理作《政府工作报告》时指出,要适应新形势,推进社会管理体制改革创新,合理调节社会利益关系。^③2011 年 2 月 19 日,时任中共中央总书记的胡锦涛同志在中央党校举行的省部级主要领导干部社会

① 中国互联网络信息中心:《第 30 次中国互联网络发展状况统计报告》, <http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxbg/hlwtjbg/201207/P020120723477451202474.pdf>。

② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2007 年版,第 37 页。

③ 温家宝:《政府工作报告——2010 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上》,人民出版社 2010 年版,第 44 页。