

# 改革开放以来我国互联网治理的 演变历程与基本经验

郑振宇

---

**【内容提要】** 互联网治理问题是信息网络时代的重要课题。我国对互联网治理起步可追溯到改革开放初期，形成了包括前期准备、初步建立、发展阶段以及深化阶段的治理脉络。在这一过程中，党和政府在互联网治理理念、方式和手段等方面不断创新和逐步完善，这些变化是由互联网不断发展的上升力及党和政府自我革新的自觉性共同作用的结果。党和政府对互联网的治理历程在逻辑上还表现出内在的一致性，即坚持走中国特色的互联网治理之路。在纪念改革开放40周年之际，系统总结我国互联网治理的实践经验，对丰富和发展中国特色社会主义互联网治理理论以及实现网络强国战略目标等具有重要意义。

**【关键词】** 互联网治理 改革开放 信息化建设

**作者简介：** 郑振宇（1978-），福建江夏学院公共事务学院副教授，中国社会科学院马克思主义学院博士研究生（福建福州 350108）。

---

互联网治理是中国特色社会主义事业的重要组成部分，其发展历史同中国改革开放进程紧密相关。中国互联网从无到有、不断发展壮大的成长轨迹，也显示出党和政府逐步丰富、不断完善互联网治理的过程。在纪念改革开放40周年之际，系统梳理我国互联网治理脉络，总结互联网治理的演变特点和经验，对于在新的历史起点上推进中国互联网治理现代化以及实现网络强国战略目标等具有重要意义。

## 一、改革开放以来我国互联网治理的演变历程

中国互联网是伴随着20世纪70年代末开始的国家信息化建设而发展起来的。因此，我国互联网治理可追溯到改革开放初期。大体而言，我国互联网治理经历了四个阶段。

### 1. 互联网治理的前期准备阶段（1978—1993年）

1946年，美国发明了世界上第一台电子计算机，开启了信息技术革命的大幕，1969年互联网雏形——阿帕网（ARPANET）诞生。到了20世纪90年代初，以网络技术为标志的信息化浪潮迅速席卷全球，深刻而广泛地改变着整个世界。我国电子计算机事业起步于1956年<sup>①</sup>，1978年12月党的十一届三中全会胜利召开，开启了改革开放的伟大征程，也为我国电子和信息事业发展注入了新的活力。邓小平十分重视信息在国家治理中的基础性作用，他曾说：“中国社会过去闭塞，造成信息

---

<sup>①</sup> 参见尹一捷：《十五所风雨50年》，《计算机世界》2008年11月24日。

不通，是一个很大的弱点”<sup>①</sup>，“现在不是讲信息重要吗？确实很重要。做管理工作的人没有信息，就是鼻子不通，耳目不灵”<sup>②</sup>。他已经意识到信息资源就是一种战略资源，并发出“开发信息资源，服务四化建设”<sup>③</sup>的号召。邓小平还强调要在开放中做好信息化工作，“我们最大的经验就是不要脱离世界，否则就会信息不灵，睡大觉，而世界技术革命却在蓬勃发展”<sup>④</sup>。为此，邓小平带领全党同志紧紧抓住世界新技术革命的历史机遇，从具体国情出发，以开放发展为核心议题，加强与国际科技界交流合作，积极推动我国信息化建设。

在这一时期，为了加快中国信息化建设，国务院建立了相应的管理体制。一是实施归口管理，主要涉及电子计算机工业主管部门和邮电部。1979年，国务院专门成立了国家电子计算机工业总局，以此加强对电子计算机事业的领导，但该机构独立存在的时间不长，在1982年并入新组建的电子工业部，由后者履行起对电子信息产业的主管部门职责。另外，当时的邮电部作为全国通信行业的行政管理部门，主管光纤、卫星通信线等早期互联网建设所依赖的电信物理载体。二是设置了跨部门的议事协调机构。1984年成立了国务院电子振兴领导小组。之后几经变动，1993年12月国家经济信息化联席会议成立，由邹家华副总理任主席，下设办公室，在发展我国电子工业、加快信息技术发展和应用等方面发挥了积极作用。

这一阶段，中国为迎接互联网时代的到来进行了技术、基础设施和人才等方面的准备工作：一是制定了中国信息网络技术的发展规划。1986年，邓小平领导制定了以信息技术、自动化技术等为重点突破口的我国“863计划”，指导我国信息技术发展。二是探索建设示范网络。1989年，国家计委利用世界银行贷款启动了“中关村地区教育与科研示范网络”项目，到1993年基本完成了主干网和三个院校网的建设和联通任务<sup>⑤</sup>。国务院还于1993年开始启动国家公用经济信息通信网（简称“金桥工程”）等信息高速公路建设。三是为中国互联网腾飞提供人才保障。邓小平深刻认识到信息化人才培养的关键作用，并在1984年作出了“计算机普及要从娃娃做起”<sup>⑥</sup>的重要指示，为加强我国信息化人才培养指明了方向。

## 2. 互联网治理框架初步建立阶段（1994—2002年）

1992年邓小平“南巡讲话”之后，中国加快了改革开放步伐。开放的中国需要互联网，同时中国也是世界互联网的重要组成部分。在中央支持下，经过多方努力，1994年4月20日，北京中关村地区教育与科研示范网接入国际互联网的64K专线开通，实现了与国际互联网的全功能连接，标志着中国互联网时代的到来。

自我国全功能接入国际互联网之后，互联网对经济社会发展的正面效应不断显现，同时互联网的负面效应也开始溢出，诸如网络色情、暴力、诈骗等违法行为日益突出，敌对势力利用网络空间进行意识形态渗透以及其他有害信息传播等问题显现。如何正确看待并有效治理互联网成为党和政府面临的一个新的重大挑战。以江泽民同志为核心的党中央一方面把发展互联网作为推进改革开放和实现现代化建设的重大机遇，从我国互联网刚刚起步的实际出发，紧紧抓住互联网发展这一主要矛盾，科学规划，积极出台相关政策措施，有力促进了我国互联网的快速发展。另一方面，党也正

① 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第117页。

② 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第306页。

③ 向昌庆：《学习邓小平同志“开发信息资源，服务四化建设”题词的认识》，《档案与建设》1996年第1期。

④ 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第290页。

⑤ 参见刘璐、潘玉：《中国互联网二十年发展历程回顾》，《新媒体与社会》2015年第2期。

⑥ 转引自周新英：《“计算机普及要从娃娃做起”——记上海市中小学生电子计算机教育》，《人民教育》1985年第1期。

视互联网发展中存在的问题，勇于探索，初步建立起以法治为核心的互联网治理基本框架。2001年7月，江泽民提出了互联网管理要坚持“积极发展、加强管理、趋利避害、为我所用”<sup>①</sup>的16字方针，明确阐述了互联网发展和管理之间的关系，即发展为先，但管理是必要保障，体现了我们党和政府对这一阶段互联网治理核心议题的科学把握和深刻总结。

在中国接入互联网后的一段时间里，政府成为主要的互联网治理主体。具体而言，在20世纪90年代前期主要包括国务院信息化工作办公室、邮电部、电子工业部、国家教育委员会、公安部等部门；1998年政府机构改革之后，由信息产业部（整合原邮电部和电子工业部职能）、公安部以及互联网内容具体主管部门（如国务院新闻办公室、国家广播电影电视总局等）联合管理。这种多头管理体制设计初衷是要发挥专业监管的优势，但由于治理主体多元，也容易政出多门而损害行政效率。因此，中央也加强对包括互联网在内的信息化建设的协调领导。“2001年8月23日，中共中央、国务院批准重新组建国家信息化领导小组，国务院总理朱镕基任组长。”<sup>②</sup>协调机构负责人级别从副总理上升到总理，标志中央对信息化建设的重视达到新高度。

随着互联网的不断发展，单靠政府有限的资源难以有效管理好互联网，需要社会组织参与治理。2001年5月，中国互联网协会成立，在加强行业自律、公众监督和国际交往等方面开始发挥积极的作用。

这一时期的互联网治理行为主要集中在两个方面：第一，把建立健全互联网的制度体系作为治理重点，依法管理互联网。1994年2月，中国颁布施行了互联网管理的首个行政法规——《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》，随后又陆续颁布了以规范互联网接入环节为主的一些法规和规章，涉及域名、互联网营业场所、网站新闻业务等重点议题。但总体而言，当时立法实践还是滞后于互联网发展的需要。第二，不断完善我国互联网基础设施建设。1997年4月全国信息化工作会议召开，明确将互联网发展列入国家信息基础设施建设规划。1997年10月，中国互联网的四大主干网（中国科技网、中国教育和科研网、中国公用计算机互联网以及中国金桥信息网）实现了互联互通<sup>③</sup>，促进了互联网的普及和应用。国家还布局下一代互联网的研究和建设，为实现我国互联网的跨越发展奠定了重要基础。

### 3. 互联网治理的发展阶段（2003—2011年）

这一时期是我国互联网高速发展期，互联网产业蓬勃发展，网民数量不断增长，在2008年6月达到2.53亿，“首次跃居世界第一”<sup>④</sup>，互联网成为影响社会进程的强大力量。互联网场域发生的新变化引起党和政府的高度重视，我国开始进入以坚持主流意识形态网络主导地位为核心的互联网治理发展阶段。随着越来越多的人上网，逐步形成了一个舆论多元化的网络空间。历史虚无主义、民粹主义、新自由主义等思潮借助互联网的开放性、匿名性等特质快速传播，不断冲击着我国主流意识形态，网络意识形态斗争日益尖锐化，成为这一阶段互联网治理面临的突出矛盾和问题。以胡锦涛同志为核心的党中央坚持问题导向，把加强互联网内容管理、掌握网络空间的意识形态主导权作为互联网治理的核心议题。2004年，党的十六届四中全会要求“加强互联网宣传队伍建设，形成网上正面舆论的强势”<sup>⑤</sup>。2007年，胡锦涛提出“大力发展和传播健康向上的网络文化，切实把互联网

① 江泽民：《论中国信息技术产业发展》，北京：中央文献出版社，上海：上海交通大学出版社，2009年，第271页。

② 中国网络空间研究院：《中国互联网20年发展报告》，北京：人民出版社，2017年，第143页。

③ 参见刘璐、潘玉：《中国互联网二十年发展历程回顾》，《新媒体与社会》2015年第2期。

④ 中国网络空间研究院：《中国互联网20年发展报告》，北京：人民出版社，2017年，第151页。

⑤ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，《求是》2004年第19期。

建设好、利用好、管理好”<sup>①</sup>的新要求。随后，“加强网络文化建设和管理，营造良好网络环境”<sup>②</sup>被写入党的十七大报告。2011年，党的十七届六中全会强调要“加强和改进网络文化建设和管理，加强网上舆论引导，唱响网上思想文化主旋律”<sup>③</sup>，为此提出了实施网络内容建设工程、支持重点新闻网站建设等具体要求。

在管理主体上，宣传部等部门在互联网治理中的地位开始凸显，互联网管理体制逐步完善。2006年10月，党的十六届六中全会提出要理顺互联网的管理体制。2008年，国家整合原信息产业部和国务院信息化工作办公室的职能，设立工业和信息化部作为我国互联网的行业主管部门，但对互联网信息内容还缺乏有效协调监管。2011年，我国设立互联网信息办公室，与国务院新闻办公室合署办公，这是加强对互联网信息事务协调管理的又一重要举措。此外，网络社会组织得到发展。这一阶段，中国网络社会组织逐步增多，自治功能逐渐增强，在互联网管理中的主体作用日益显现。

在治理行为上，第一，完善以互联网内容监管为重点的互联网制度体系。政府有关部门认真贯彻落实中央精神，着力完善互联网内容监管体系，包括明确规定了违法信息内容的范围、互联网内容监管的程序、互联网内容违法的法律后果等，实现了互联网治理从加强接入管理阶段向加强内容管理阶段的转变。第二，加大互联网执法力度。为了打造健康的网络文化，互联网监管部门加大专项执法力度。例如，2007年中宣部、公安部等十余个部门开展了为期数月的打击淫秽色情网站联合专项行动以及2009年工业和信息化部、公安部等七部委开展整治互联网低俗之风专项行动等，对净化网络空间环境起到了积极作用。

#### 4. 互联网治理的深化阶段（2012年至今）

党的十八大以来，互联网发展环境发生了新的变化。面对国内外诸多机遇和挑战，以习近平同志为核心的党中央科学应对，将我国互联网治理引向以维护国家安全为核心的深化阶段，体现了互联网治理的大格局和新气象。

这一阶段治理活动主要是围绕互联网发展、安全和国际共治等核心议题展开的：一是明确建设网络强国的发展目标。我国互联网发展既取得了巨大成就，也存在“大而不强”问题。习近平总书记深刻分析了我国互联网的发展状况，科学提出了建设网络强国的战略目标，并指出“建设网络强国的战略部署要与‘两个一百年’奋斗目标同步推进”<sup>④</sup>。从此我国互联网发展有了清晰明确的目标指向。二是从维护国家安全和稳定的高度做好网络安全工作。互联网与经济社会深度融合之后，网络安全就不仅仅是互联网上的安全问题，而是成为一个事关全局的重大议题。习近平深刻指出，“网络和信息安全牵涉到国家安全和社会稳定，是我们面临的新的综合性挑战”<sup>⑤</sup>，“没有网络的安全就没有国家的安全”<sup>⑥</sup>。这是中国共产党对于网络空间安全问题的新认识，体现党对此议题的高度重视。三是推动互联网全球共治共享。当前，国际互联网治理体系还不公平不合理。中国通过搭建互联网对话平台、参与国际互联网规则制定等途径，加快推动互联网全球共治共享，展现了一个负责任大国的担当。

同时，我国互联网治理主体结构得到进一步优化。一是加强党中央对网络和信息化重大问题的

① 胡锦涛：《以创新的精神加强网络文化建设和管理 满足人民群众日益增长的精神文化需求》，《人民日报》2007年1月25日。

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》，《求是》2007年第21期。

③ 《学习贯彻十七届六中全会精神：人民日报重要报道汇编》，北京：人民日报出版社，2011年，第10页。

④ 《总体布局统筹各方创新发展努力把我国建设成为网络强国》，《人民日报》2014年2月28日。

⑤ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第506页。

⑥ 《总体布局统筹各方创新发展努力把我国建设成为网络强国》，《人民日报》2014年2月28日。

集中统一领导。针对我国互联网治理碎片化弊端，习近平多次强调要完善互联网领导体制。2014年初党中央成立了网络安全和信息化领导小组，由习近平亲自出任组长，成员涉及党务部门、政府、军队等系统，极大增强了对我国网络和信息化整体规划、协调推进、安全保障等能力。2018年3月，中央网络安全和信息化领导小组又改为中央网络安全和信息化委员会，成为中共中央直属议事协调机构。至此，一个在中央网络安全和信息化委员会统一领导下、以中央（国家）互联网信息办公室具体协调管理、其他互联网监管部门配合的互联网领导体制正式确立。二是互联网的社会共治格局初步形成。近年来，社会参与互联网治理取得了明显成效。互联网企业开始积极履行社会责任，在把关互联网信息内容、处理平台上黄赌毒等问题上发挥着越来越大的作用。网络社会组织快速发展，“截至2015年10月，中国已有546家各类网络社会组织”<sup>①</sup>。广大网民也积极参与网络监督和网民文化节等活动。

此外，中央还开展了一系列互联网治理行动。具体表现有：一是加快出台网络强国战略的具体行动方案。例如，2015年7月，国务院出台了《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，推动互联网与经济社会的进一步融合。2016年3月发布的“十三五”规划纲要中包含了“实施网络强国战略、加快建设数字中国”等互联网发展计划。2017年11月，中央有关部门印发了《推进互联网协议第六版（IPv6）规模部署行动计划》，对于维护我国互联网安全和主权、实现互联网多边共治具有重要意义。二是深入推进互联网法治化工作。在互联网立法方面，2014年党的十八届四中全会提出要“加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规”<sup>②</sup>。立法的标志性成果是2016年11月颁布的《中华人民共和国网络安全法》，互联网法律体系进一步完备。在互联网执法方面，针对网络诈骗、网络侵权、网络谣言等网络乱象，政府有关部门全面开启网络实名制，加强了对网上舆论的正面引导，开展了专项治理行动，惩处了一批问题企业和违法犯罪之人，清朗的网络空间逐步形成。

## 二、我国互联网治理的演变特点及成因

中国改革开放的40年是互联网不断发展变化的40年。面对动态变化的互联网环境，我国互联网治理与时俱进，表现出鲜明的演变特点，同时具有深刻的生成原因。

### 1. 我国互联网治理的演变特点

我国始终以积极的姿态面对互联网。在治理互联网过程中，党和政府不断总结经验教训，推进互联网治理理念、方式和手段的变革和创新，使之更加适应中国互联网发展需要，体现了解放思想、求真务实的精神。

第一，在治理理念上，从“传统管理”到“国家治理”转变。理念是行动的先导。在互联网治理的早期阶段，面对互联网这一新生事物，我国主要遵循传统管理的理念，即以政府为中心，依靠政府的权威和强制力来管理互联网，具有单一、封闭和刚性等特征，其他社会主体基本被排斥在互联网治理格局之外。之所以会采取传统管理理念，既有组织的思维惯性因素，也与部分领导干部对互联网不熟悉、互联网治理能力不足等有关。随着互联网的不断发展，传统管理理念越来越与“开放、平等、合作、共享”的互联网精神相悖，在实践中也易因政府管理对象繁多、监管人手不足等

<sup>①</sup> 鲁春丛：《中国互联网治理的成就与前景展望》，《人民论坛》2016年第4期。

<sup>②</sup> 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2014年，第163页。

原因而陷入监管的困境，这就要求党和政府及时转变相关理念。

作为一种新的管理理论，治理理论兴起于 20 世纪 90 年代，并产生了很大影响。治理的核心是共治，体现开放、分权、对话、合作等精神，相比传统管理而言，增强了合法性和有效性。中国共产党在治国理政过程中与时俱进地吸纳了治理理论的合理因素，党的十八届三中全会正式提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>①</sup>，标志着我国由传统管理理念向现代国家治理理念的升华。作为这种理念转变的具体体现，我国的互联网治理主体逐步从“政府单中心”向“一核多元”的社会协同治理格局发展。一方面，立足我国国情，强调转型期党和政府在互联网治理中的主导作用，即党委是核心，履行集中统一领导职责，政府履行日常管理职责，从而与西方的治理理念有很大的不同。另一方面，我国也越来越重视吸收包括互联网企业、网络社会组织和公民个人等多方面的力量来参与互联网治理，发挥社会协同治理的合力，符合互联网开放、合作、包容的基本特性。正是激发了各方合作治理的积极性，从而推动了中国互联网的健康发展。

第二，在应对方式上，从“被动反应式”向“主动作为型”转变。受限于传统管理理念和科层制管理体制，早期对互联网的治理时常陷入“被动反应式”的循环中，即“问题出现→监管部门重视→出台制度→部门行动”。这种应对方式或许能够解决一些具体问题，如 2002 年北京“蓝极速”网吧火灾事件推动了全国网吧专项治理。但同时，它也具有一定的滞后性和“救火员式”的应急性，面对快速发展的互联网，或者疲于应付，或者因无法提出系统和超前的一揽子解决方案而影响治理效果。因此，必须采取更加积极有效的应对方式，才能适应互联网治理的新需要。党和国家领导人大力推进我国互联网治理从“被动反应式”向“主动作为型”转变。一是强调要牢牢掌握互联网治理的主导权。比如，习近平在谈到网上舆论工作时，提出要“充分运用新技术新应用创新媒体传播方式，占领信息传播制高点”<sup>②</sup>；在论述网络安全时强调要“加强网络安全事件应急指挥能力建设，积极发展网络安全产业，做到关口前移，防患于未然”<sup>③</sup>等。二是要求领导干部要主动适应互联网、提高互联网管理水平。胡锦涛指出：“各级领导干部要重视学习互联网知识，提高领导水平和驾驭能力。”<sup>④</sup>习近平也强调：“各级领导干部特别是高级干部要主动适应信息化要求、强化互联网思维。”<sup>⑤</sup>中央领导还带头接触网络，体察网络民意，积极同网民进行互动。在中央领导的率先垂范下，越来越多干部从顾虑互联网、被动应对互联网转向积极主动驾驭互联网，如通过开设微博微信、举办网上新闻发布会、与网民在线聊天等多种形式引导网络舆情，提高工作效率，赢得了网民的赞誉。总之，“主动作为型”方式强调主动担当的工作意识、事前控制的治理流程、快速有效的结果反馈，是党和政府应对复杂动态的互联网治理环境的必然要求。

第三，在治理手段上，从“单一管理”向“综合治理”转变。治理手段是实现治理目标的桥梁和工具。长期以来，我国对互联网管理主要依靠的是法律手段和行政手段。依法管理互联网是依法治国的题中之义。党和政府一贯重视网络法治建设，互联网管理制度不断完善，“截至 2012 年，包含互联网法律规范的相关法律法规规章及司法性文件合计 1006 部”<sup>⑥</sup>，为我国互联网发展提供了必要法律保障。行政手段以其权威性、强制性、直接性等优势，成为政府维护互联网秩序的日常手段。法律手段和行政手段都是转型国家互联网治理的基本手段，但它们都属于刚性手段，过于依赖刚性

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《求是》2013 年第 22 期。

② 习近平：《胸怀大局把握大势着眼大事 努力把宣传思想工作做得更好》，《人民日报》2013 年 8 月 21 日。

③ 习近平：《敏锐抓住信息化发展历史机遇 自主创新推进网络强国建设》，《人民日报》2018 年 4 月 22 日。

④ 胡锦涛：《以创新的精神加强网络文化建设和管理 满足人民群众日益增长的精神文化需求》，《人民日报》2007 年 1 月 25 日。

⑤ 习近平：《敏锐抓住信息化发展历史机遇 自主创新推进网络强国建设》，《人民日报》2018 年 4 月 22 日。

⑥ 张平：《互联网法律规制的若干问题探讨》，《知识产权》2012 年第 8 期。

手段，难以完全适应动态的互联网。比如，诸多互联网专项整治行动短期效果明显，但如果不能从源头上解决问题，就难以保障治理的长期效果。

互联网治理涉及方方面面复杂情况，既有互联网本身的技术问题，也有人的道德觉悟、行为规范等问题，更有现实社会的根源。单一的互联网治理手段都有其局限性，例如，法律规范有其滞后性，行政手段缺少柔性，道德约束缺乏强制性，技术手段无法解决网民的觉悟问题，经济手段偏重间接性等。互联网治理必须树立系统治理的思维，综合运用各种治理手段，“刚柔结合”“长（期）短（期）并重”“线上线下互动”，才能取得监管的综合效益。近年来，随着党和政府对互联网规律认识的深化，中央领导人不断强调互联网治理要综合运用多种手段，互联网治理手段日益丰富化。例如，胡锦涛要求“综合运用法律、行政、经济、技术、思想教育、行业自律等手段”<sup>①</sup>来管理互联网，习近平也强调要形成“经济、法律、技术等多种手段相结合的综合治网格局”<sup>②</sup>等。事实证明，只有实现各种治理手段间的融合互动，才能有助于提升互联网治理成效。

## 2. 我国互联网治理演变的成因

我国互联网治理演变历程既与互联网自身发展力量的推动有关，也是中国共产党人自觉驱动变革的结果。

第一，互联网不断发展的上升力是推动我国互联网治理变迁的决定性力量。中国互联网自身发展的轨迹，呈现出技术不断升级、产业不断壮大、社会影响不断扩大、在国家发展中的地位不断上升的过程。党和政府紧密跟踪中国互联网在每个阶段的发展态势，以问题为导向，紧紧把握治理的核心议题，由此推动互联网治理模式变迁。具体而言，在中国互联网发展的最初阶段，为了应用互联网的资讯、通信等信息服务功能，我国重点加强互联网信息技术建设，大力发展了信息基础设施，促进了互联网不断普及。当人们对互联网的需求开始增加，越来越多的人要使用互联网时，互联网接入管理就成为这一阶段的监管重点。随着互联网快速发展，互联网对社会问题的放大效应不断显现，网络社交日益活跃，网络舆论多元化，对主流意识形态安全构成了严峻挑战，这时期互联网的管理重心就转向了互联网内容的监管与网上舆论的正面引导。随着互联网的进一步普及，互联网与经济加快融合，促进了互联网产业的发展，这时期的互联网治理重心就顺势转向对互联网产业发展的宏观监管。当我国发展到移动互联网时代后，不仅互联网的信息传播功能更为强大，还实现了线上与线下的进一步融合，网络安全与国家安全已经高度融为一体，互联网在国家和社会中的重要性大大增强，对互联网治理也因此达到新的高度、广度和深度。因此，中国互联网自身发展的上升力成为推动我国互联网治理变迁的决定性力量。

第二，党和政府自我革新的自觉性是推动互联网治理变迁的内在驱动力。习近平指出，勇于自我革命，是我们党最鲜明的品格，也是我们党最大的优势。我国互联网治理变迁的历史同样表明，随着对互联网规律认识的不断深化，党和政府就会自觉推动互联网治理变革，以能动地适应互联网发展的需要，这是推动互联网治理变迁的内在驱动力。最初，基于对互联网技术属性和经济属性的认识，党和政府将互联网视为经济发展和现代化建设的工具进行管理，制定了“积极发展、加强管理”的基本方针。随着互联网特别是移动互联网的蓬勃发展，党和政府对互联网属性认识不断立体化，即不仅意识到其技术属性和经济属性，还有媒介属性和政治属性。例如，胡锦涛提出要“提高对虚拟社会的管理水平”<sup>③</sup>，表明中央已经从社会层面看待网络空间，要把虚拟社会与现实社会统筹

① 胡锦涛：《以创新的精神加强网络文化建设和管理 满足人民群众日益增长的精神文化需求》，《人民日报》2007年1月25日。

② 习近平：《敏锐抓住信息化发展历史机遇 自主创新推进网络强国建设》，《人民日报》2018年4月22日。

③ 胡锦涛：《扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义社会管理体系》，《人民日报》2011年2月20日。

起来进行管理。习近平也指出：“随着互联网媒体属性越来越强，网上媒体管理和产业管理远远跟不上形势发展变化。”<sup>①</sup>这些都反映了党和政府对互联网认识上的巨大进步，是党的一次思想解放的过程。基于此，党以改革创新的思维不断完善互联网治理模式，从而推动我国互联网治理变迁。总之，中国互联网治理变迁的过程，是党和政府根据变化了的互联网环境以及自身实际自觉调整、提升和完善互联网治理模式的过程。

### 三、我国互联网治理的基本经验

回顾改革开放以来我国互联网治理的发展脉络，尽管每个时期互联网治理的内容各有侧重，但在逻辑上具有内在的一致性，那就是始终坚持马克思主义的基本观点，始终从我国经济社会以及互联网发展的实际出发，发挥社会主义制度优势，走出一条具有中国特色的互联网治理之路，这是实现我国互联网快速发展的基本经验。面对当今世界互联网治理中的“网络自由主义”“网络无国界”等论调，只有坚持走中国特色的互联网治理之路，才能确保中国互联网的健康发展，也将为全球互联网治理贡献更多中国智慧。

#### 1. 坚持党的领导是我国互联网治理的政治保障

互联网发展和治理是一项需要长期奋斗的系统工程，必须要有一个坚强有力的领导核心，总揽全局、统筹推进、久久为功。历史赋予了中国共产党领导中国互联网的使命。“回顾中国互联网从无到有、从小到大、从弱到强的历程，不难看出中国共产党始终发挥着规划者、组织者、推动者和领航者的关键作用。”<sup>②</sup>中国互联网治理的实践证明，只有始终坚持党的领导，才能确保互联网发展不偏离社会主义的正确方向，才能促进互联网的长远发展，才能维护人民群众的根本利益。

随着互联网发展形势的不断变化，要进一步加强和改进党对互联网工作的领导。重点表现在：一是加强党对互联网发展的顶层设计和督促检查。在过去互联网治理过程中，党的一系列正确战略规划对集中有限的资源、促进我国互联网快速发展起到了很大的作用。也要看到，有些部门、地方在落实党中央战略部署方面还存在着工作态度不够积极、方案细化不够到位、执行进度缓慢等现象。因此，党还应进一步增强对互联网发展态势的研判能力，总揽全局，不断提高互联网战略决策的科学性，并使之嵌入到国家发展的各项政策措施中，加强督促力度，确保战略规划执行有力，取得预期目标。二是完善党领导下的互联网协同治理体制，为互联网发展提供组织保障。党领导下的协同治理是互联网特质的内在要求。目前各治理主体之间的权责边界还不够清晰，影响治理的整体效果。为此，党要加强统一领导和协调，明确划分党、政府、互联网企业、网络社会组织、网民等各治理主体的权力与责任，使各治理主体既能各司其职、各负其责，又能高效合作、良性互动，发挥出治理的整体合力。

#### 2. 人民立场是我国互联网治理的根本立足点

贯穿我国互联网治理实践过程的一条主线就是始终坚持人民立场，把“为了人民、依靠人民、服务人民、保护人民”作为互联网治理的出发点和落脚点，体现了鲜明的人民性品格。邓小平提出“开发信息资源，服务四化建设”，就是要通过开发网络信息资源使人民过上幸福的生活。江泽民强调，“运用一切科学技术成果为人民服务、为社会主义事业服务”<sup>③</sup>，网络信息技术可以在其中发挥

① 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第506页。

② 陈家喜、张基宏：《中国共产党与互联网治理的中国经验》，《光明日报》2016年1月25日。

③ 江泽民：《论科学技术》，北京：中央文献出版社，2001年，第11页。

重要作用。胡锦涛强调：“加强网络文化建设和管理，更好地满足人民群众日益增长的物质文化需要。”<sup>①</sup> 习近平明确指出：“网信事业要发展，必须贯彻以人民为中心的发展思想。”<sup>②</sup> 为此，中国加快了互联网经济的发展，推动信息化服务普及；打造健康的网络文化，满足人民群众的精神需求；打击网络谣言、网络犯罪等不良行为，维护网络安全等。人民群众有了更多获得感、幸福感和安全感，成为互联网治理的最终受益者。总之，我国对互联网的治理，始终坚持以人民群众根本利益为重，得到了人民群众的广泛支持，形成我国互联网治理的力量之源。

当前，在互联网不断造福我国人民的同时，其发展中的不平衡、不公平问题依然存在，城乡数字鸿沟尚未得到根本解决，互联网企业和网民等主体的无限创造潜力还未被完全激发。在迈向网络强国的新的历史起点上，我们要坚持互联网治理的人民立场，进一步释放互联网的发展潜能，不断满足人民群众日益增长的物质文化需求；着力营造风清气正的互联网环境，依法保障网络空间的公平正义和秩序，维护最广大人民的根本利益；还要紧紧依靠亿万网民，发扬网络民主，构建互联网治理中的网民群众有序参与机制，走出一条依靠网民群众共治共享网上美好家园的善治之路。

### 3. 正确处理好发展、治理和安全间的关系是我国互联网治理的方法论指导

马克思主义哲学是中国共产党认识世界、改造世界的看家本领。我国互联网治理理论和实践中蕴含着深刻的科学方法论。邓小平讲过“发展才是硬道理”，江泽民提出了“积极发展、加强管理、趋利避害、为我所用”的16字方针，党的十七届六中全会强调“要认真贯彻积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针”<sup>③</sup>，党的十八届三中全会就互联网治理问题再次明确要“坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针”<sup>④</sup>。党和政府运用马克思主义的世界观和方法论，正确处理好互联网发展、治理和安全三者之间的辩证关系，着力于互联网发展、治理和安全的同步推进，从而确保了中国互联网繁荣进步。

首先，互联网发展是互联网治理和互联网安全的基础。只有互联网发展了，才能为互联网治理提供物质基础，也才能为维护互联网安全提供技术支持。改革开放以来，中国的互联网从无到有，从小到大，走的就是一条紧紧依靠发展的路子。当前，美国依然是世界上互联网最发达的国家<sup>⑤</sup>，其数字经济规模世界第一，具有互联网人才和技术等多方面优势。我国创新人才不足、投融资渠道不畅等制约互联网发展的瓶颈依然较为突出，建设网络强国的任务还很艰巨。党的十九大报告指出，发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展。必须把促进互联网科学发展作为主题，增强发展的紧迫感，坚持共享发展的理念，不断做大做强我国互联网事业，更好地造福人民。

其次，互联网治理是实现互联网科学发展、维护互联网安全的必然途径。如果不能对互联网进行有效治理，互联网的科学发展和安全也无从谈起。党和政府始终重视对互联网的治理，但互联网治理体系和治理能力建设依然任重道远。要根据环境变化不断改进治理绩效，包括完善互联网的综合治理体系、提高党政干部的互联网治理能力和服务水平、破除束缚互联网创新和发展的体制机制障碍、消除危及网络安全的各种风险等，营造一个生动活泼、安全有序的良好环境。

最后，安全是互联网发展的前提，也是互联网治理的价值追求。没有安全保障的互联网发展将是十分脆弱和危险的，诸如网络病毒的传播、错误思潮的蔓延、网络信息的恶意窃取和泄露等都会

① 胡锦涛：《以创新的精神加强网络文化建设和管理 满足人民群众日益增长的精神文化需求》，《人民日报》2007年1月25日。

② 习近平：《在践行新发展理念上先行一步 让互联网更好造福国家和人民》，《人民日报》2016年4月20日。

③ 《学习贯彻十七届六中全会精神：人民日报重要报道汇编》，北京：人民日报出版社，2011年，第10页。

④ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第506页。

⑤ 参见高博、崔爽：《27.2万亿元中国数字经济规模位居世界第二》，《科技日报》2018年11月13日。

对互联网发展成果造成沉重打击。因此，安全是互联网治理的永恒价值追求。党的十八大以来，中央高度重视网络安全问题，采取了一系列治理措施，网络安全环境得到明显改善。我们还要看到，我国网络安全形势总体还很严峻，面临数字战争、网络攻击等诸多挑战，网络安全治理水平与发达国家相比还有较大差距。只有进一步提高全社会的网络安全意识，完善网络安全的保障体系，加强网络安全的预警和处置能力建设，才能更加有力保障我国网络安全。

#### 4. 坚持开放共治与自主创新的统一是我国统筹国内外互联网治理的基本主张

互联网让世界变成了一个“网络地球村”，它将人类命运更紧密地联系在一起。党和政府立足现实，放眼世界，统筹国内国外两个大局，坚持互联网治理要开放共治与自主创新相统一的基本主张。

一方面，开放共治为自主创新创造条件。作为信息革命的先行者，“发达国家具有信息技术优势，拥有越来越多的信息资源，成为信息富国”<sup>①</sup>，基础落后的中国不能关起门来发展互联网，必须以开放的姿态加强国际交流与合作，以不断发展壮大自己力量。改革开放40年，我国始终坚持“引进来”，即引进先进信息网络技术等，推动了中国互联网的快速发展。此外，互联网的开放性使得许多互联网治理议题国际化，包括网络犯罪、网络攻击、国际标准和规则制定等都需要国际间的协商和合作才能解决。目前，我国在全球互联网治理中的话语权还比较弱，互联网“走出去”还面临不少困难。我们要坚持互联网共享共治的“多边主义”原则，致力于打造更加公平合理的国际互联网治理体系；要支持有实力的互联网企业积极“走出去”，尤其是参与建设21世纪数字丝绸之路，以更好地造福本国和世界人民。

另一方面，自主创新是开放共治的基础。不坚持自主创新和网络主权，势必会在开放中迷失方向、丧失主权。经过多年发展，我国出现了一批如腾讯、百度等著名互联网企业，但在互联网核心技术方面还存在受制于人的状况。中兴事件的发生，凸显了加快我国信息核心技术自主研发的紧迫性。习近平指出：“建设网络强国，要有自己的技术，有过硬的技术。”<sup>②</sup>只有实现互联网的自主创新，互联网开放共治才会更有底气，互联网发展的长治久安才能得到真正保障。因此，针对我国互联网技术创新能力还相对落后的状况，要加强政策引导和支持力度，创造有利于技术创新主体创新的良好环境，使我国尽快实现互联网核心技术的独立自主，努力向网络强国目标迈进。

#### 参考文献：

- [1] 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年。
- [2] 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年。
- [3] 黄相怀等：《互联网治理的中国经验：如何提高中共网络执政能力》，北京：中国人民大学出版社，2017年。
- [4] 罗昕等编：《中国网络社会治理研究报告（2017）》，北京：社会科学文献出版社，2017年。
- [5] 何明升等：《网络治理：中国经验和路径选择》，北京：中国经济出版社，2017年。

（编辑：刘 影）

① 江泽民：《论中国信息技术产业发展》，北京：中央文献出版社，上海：上海交通大学出版社，2009年，第265页。

② 《总体布局统筹各方创新发展努力把我国建设成为网络强国》，《人民日报》2014年2月28日。