

THE INTERNET

AND

THE MODERNIZATION OF
NATIONAL GOVERNANCE

IN

CHINA

互联网 与 国家治理现代化

钟 海 帆 • 著

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

THE

INTERNET

AND

THE

MODERNIZATION

OF

NATIONAL

GOVERNANCE

IN

CHINA

互联网 与 国家治理现代化

钟海帆 • 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

’)数据

互联网与国家治理现代化/钟海帆著. —北京:社会科学文献出版社,
2015. 10 (2015. 11 重印)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7983 - 5

I. ①互… II. ①钟… III. ①互联网络 - 影响 - 国家 - 行政管理 -
现代化管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 203019 号

互联网与国家治理现代化

著 者 / 钟海帆

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 李兰生

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京京华虎彩印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20 字 数: 265 千字

版 次 / 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 11 月第 3 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7983 - 5

定 价 / 78.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本书由深圳学派建设专项基金资助出版

序

张志安

在我眼中，钟海帆先生是一位典型的学者型官员。他在传媒运营、网络治理领域，既有一线的操作经验，又有深刻的理论思考。2001年，他以访问学者的身份在美国纽约城市大学学习，拜访了美国主要的广电传媒和知名学者，回来后出版了《走进美国广电传媒》一书，我读过此书后就对作者思维的专业性和视野的前沿性留下印象。不过，我跟他真正打交道并结缘，主要还是2011年从复旦大学转至中山大学任教后，通过对深圳网络治理模式、经验和案例的了解，逐步加深印象、建立认同。

深圳是一个以改革和创新为灵魂的城市，这种精神也体现在互联网应用和治理方面。在利用互联网进行社会治理创新方面，出现了罗湖社区家园网的典型经验；在有效应对网络舆情方面，创造过“5·26飙车案”发生后信息及时公开的优秀案例；在城市网络治理模式方面，一直坚持以网络媒体协会为主体，推进共建共享共治机制的形成。

2013年7月，深圳市网信办邀我主持了一个名叫“@深圳，在一起”的活动。活动中，深圳市政务微博发布厅和50多个成员单位，与全国各地的网友进行了交流。深圳虽然不是最早建立政务微博的城市，但在利用政务微博进行信息公开、与网友展开互动方面进行了很多积极的探索。钟海帆先生以深圳网信办主任的角色，在台上与我互动时，说了一些实在的大白话，其大意是：线下决定线上，实情决定舆情；党委政府只有把工作做好，坦诚与公众沟通，才能真正做好互



联网工作。从这些话中，可以看出他的务实、开明和专业。

今年，钟海帆先生把他在工作中的思考，写成了一本新书，嘱我作序。看到书名《互联网与国家治理现代化》，感觉主题比较宏大，写起来应该很有挑战性。目前，与互联网有关的图书，可谓汗牛充栋，但大部分是从行业和技术角度切入，涉及信息内容的书主要以政府舆情分析和应对为主。

目前涉及互联网与中国当代社会影响、互联网条件下的政府治理创新的书籍和论文还相对比较少。互联网与国家治理现代化肯定是当代中国社会发展和转型中的一个重要命题，但要把这个话题阐释清楚，绝非易事。那么，作者对这个题材是怎样处理的呢？

从书稿上看，作者首先着力，把这两者之间的基本关系说清楚。作者从“国家治理体系和治理能力现代化”这个术语切入，梳理了“社会建设”“社会管理创新”概念的形成过程，与学术上的“治理”“善治”等概念进行了对比，提出了“激发活力与有序可控是网络空间和现实社会治理的共同问题”的观点。通过政府治理、社会治理、媒体改革、依法管网等角度逐步展开问题的论述，最后汇集到“探索国家治理和互联网治理的中国模式”的结论。作者认为，“国家治理现代化和互联网治理现代化，是相辅相成、互为因果的，治理目标是一体化的”。

如何解读“国家治理现代化”？作者巧妙借用古人“政通人和”的框架，来表达自己的独到见解。“政通”就是政府治理，“人和”就是社会治理。具体来说，“政通，就是在后现代社会、信息化社会中，适应全球互联互通的新条件，通过完善立法、执法、守法，大力改革政府运作，限制政府公权力的使用，及时回应群众关切”“人和，就是政府和社会共同营造和谐的环境，在良好的社会政策下老有所养、幼有所依、年轻人有上升通道期许。同时，依法行使参与权、监督权和表达权，尤其是通过网上平台”。



比较可贵的是钟海帆先生对理论的兴趣和思索。在本书中，他在很多概念的论述上都习惯于援引学术专业用语，力求分析清楚一些概念的起源、本义和流变。比如，治理、公共治理的定义，公民的本质要求，现代政府的基本要素，政治传播学的基本概念等。这在公务员或官员写作的书中是比较少见的。

此外，作者的一些观察视角和观点表达也有其思考的独特性。比如，经济的发展、技术的进步对中国人权利意识的影响，以及这些影响怎么通过网络平台表达出来；进入“新常态”的中国经济，对互联网激活社会活力重要性的论述，以及政府如何适应些经济和社会变化；大数据、移动化、协同经济等新概念，对网络治理和国家治理的影响。值得一提的是，作者还立足本土、放眼全球，探讨了中国在全球互联网治理中的角色问题。

与学术界的写作不同，钟海帆先生的思考更多地来自对现实一线的观察，因此书中有不少深圳网络治理的典型案例和丰富材料，例如深圳百公里徒步的网络组织、织网工程的创新、政务微博回应实例等，由此，使该书兼具理论性和实践性，既可以给网络治理领域的学者提供诸多启发，更可以给各级政府官员带来前沿知识。

（作者为中山大学传播与设计学院院长、教授、博士生导师，中山大学互联网与治理研究中心主任）

目 录

导 论	001
一 互联网对当代中国社会提出的问题	001
二 本书要讨论的问题	004
第一章 “国家治理体系和治理能力现代化” 与互联网的关系 ...	006
一 第五个现代化	007
二 从管理到治理	008
三 法治、民生与创新	011
四 “国家治理” 与 “现代化”	012
五 “政通”：政府治理	015
六 “人和”：社会治理	019
七 激发活力与有序可控：网络空间和现实社会治理的 共同问题	024
第二章 社会发展和技术进步的双向影响	026
一 社会结构的多元化和人的主体性的提高	026
二 多元社会结构使多元的思想反映到互联网上	033
三 互联网发展靠市场的活跃和全民的参与	034
四 互联网思维对社会的影响	038
第三章 网络应用和表达	046
一 消费主义背景下的网络应用	046
二 流行文化背景下的网络表达	049

三 网络表达的民间色彩	054
四 互联网上的思想表达	057
五 逐渐清朗起来的网络空间	060
六 有关调查数据	064
第四章 现实社会与网络社会	069
一 公民与网民	069
二 现实社会和网络社会的关系	074
三 社会团体和网上群组	078
四 社交媒体对人的思维方式和行为的影响	080
五 网上公共领域和意见市场	085
六 深圳百公里徒步，一个经典的网络社会自组织的案例	088
第五章 互联网条件下的政府治理	095
一 互联网在限制公权力滥用中发挥了重要作用	095
二 舆情与民意	100
三 信息公开	104
四 从电子政务、政府网站到新媒体运用	114
五 政府与公众互动：从线下到线上	122
第六章 大数据、移动化的挑战和社会治理创新	131
一 大数据运用	131
二 打通信息孤岛：以“织网工程”为例	137
三 互联网平台为社会参与公益善举提供了渠道	139
四 企业以“互联网思维”参与公共服务的可能性	143
五 智慧城市和“最后一公里”	149
第七章 探索中国特色政治传播	152
一 国外近年政治传播学的研究和实践	152
二 中国主流媒体的探索：改变话语方式	163

三 “学习小组”：中央新闻单位的新媒体实践	165
第八章 网络风险与乱象	174
一 作为双刃剑的互联网：一种世界现象	174
二 中国互联网运用和管理特有的问题	180
三 社会失控的风险	184
四 公序良俗缺失	186
五 一度不受控的网络媒体	191
六 网络安全	194
七 网络犯罪	197
第九章 推进网络空间法治化	199
一 涉及信息内容的互联网法制建设历程	200
二 互联网信息内容的执法、司法现状	212
三 对互联网信息内容立法的几点思考	215
第十章 国家治理和互联网治理的中国模式	236
一 网络强国：国家硬实力和软实力的统一	237
二 国家治理体系和治理能力现代化对网络空间起 决定性作用	239
三 减少社会戾气	252
四 引导全社会将互联网学习教育的功能发挥到最大	254
五 政府和社会共建共享良好网络环境	255
六 争夺全球互联网治理的中国话语权	261
附录：深圳政务微博发布厅工作案例	267
参考文献	301
后 记	303

导 论

一 互联网对当代中国社会提出的问题

1994年4月20日，北京中关村地区教育与科研示范网络（NCFC）工程通过美国 Sprint 公司的一条 64K 国际专线，完成了与国际互联网的全功能 IP 连接。这些中国科研人员没有意识到，他们正在创造历史。

这一天，标志着中国全功能接入国际互联网。

计算机和互联网，在那个时代的中国，都被视为纯粹科技界的事情。中国的意识形态部门当时没有充分意识到多年后互联网提出的挑战，社科理论界也没有意识到这一件事对中国社会发生的深刻影响。

20 多年过去了，互联网的重要性已经变成一个常识。互联网对经济建设、商业运转的巨大贡献以及对日常生活的影响，不会有任何人否认。在互联网渗入经济社会的各个角落的同时，它对中国的治国理政（statecraft）、社会运行和管理也提出了诸多挑战，有一些挑战甚至直接关系到国家的政权更迭（regime change）。

当代中国，新旧交织。今天，我们在讨论农民工问题的同时，也在讨论“后工业化时代”“信息时代”的社会问题。在讨论“大众创业、全民创新”的同时，也开始思考互联网对中国的政治领域的影响。就“国家治理能力现代化”这个热点理论问题而言，笔者认为，网络空间对治理能力现代化的影响起码包括以下方面。



社会动员

互动，是互联网内容生产的最重要特点之一。中国人上网后，就发现在网络空间中可以形成个人或组织的运动力量。最早的网络动员力量集中在各种论坛上，网站为了吸引网民，创造了多种类型的互联网论坛。2001年5月，人民网为表达广大网友对以北约为首的美国袭击中国驻南斯拉夫大使馆的野蛮行径的强烈愤慨，开通了“强烈抗议北约暴行BBS论坛”。开通一个多月即在海内外引起了巨大反响。这个论坛同年6月19日更名为“强国论坛”。这个因一个具体政治议题开通的论坛，很快就变成了一个热闹的意见市场，开辟了一种意见表达平台模式。从此，天涯论坛、西祠胡同等网络社区成了意见的集散地。各地的新闻网站、地方门户均开通了论坛讨论地方事务。对同一话题感兴趣的人聚集在一个论坛里，一个讨论主题动辄可以聚集数以万计的网民。第一次因为涉日事件引发群众聚集，就是从论坛开始的，后来，转场专项“QQ群”、微博等。怎么防止网上舆论演变成线下群体性事件，是社会治理必须考虑的问题。

网络安全

人类进入互联网时代后就不能逆转了，社会和个人对机器和人工智能的依赖程度越来越高。比如航空、电网等大系统，基本上是无法人工操控的。这就提出了网络安全问题。从技术层面看，网络安全是指网络系统的硬件、软件及其系统中的数据受到保护，不因偶然的或者恶意的原因而遭到破坏、更改、泄露，系统连续可靠正常地运行，网络服务不中断。技术上的安全也会直接导致国家安全，未来的军事攻击可能越来越转向网络的攻击。网络动员也可能成为颠覆国家政权的力量，这种情况曾经真实地在突尼斯等地上演。

社会思潮

改革开放以来，无论是西方政治经济价值观影响下的思想观念，还是改革开放前的思想观点，人们都在网上找到了各种表达方式，从



论坛、博客、微博到微信公众号，扩大自己的影响力，寻找追随者。怎样在活跃社会思想氛围的同时，消除极端言论的影响，在相对多元的思想市场中寻求共识的最大公约数，形成社会广泛认同的价值观，是党委、政府的事情，也是全社会、全体公民的事情。

民间传播

新中国成立以来，新闻传播阵地都掌握在国家手里。随着互联网的发展形成的商业网站，影响力越来越大，出现了新浪、腾讯、搜狐、网易等重要门户网站，这些网站没有采访权，没有记者，但依靠技术抓取和编辑，廉价地获得了新闻信息，并在 10 年间形成了影响力，形成主流媒体之外的又一个舆论场。随着微博、微信等社会化媒体的繁荣，“意见领袖”一度崛起，呼风唤雨；或通过较为隐蔽的方式，在微信朋友圈中形成有效传播。

社会自组织

互联网正在改变中国社会曾压倒一切的垂直人际关系，开始走向网状关系。人们通过上不同的网站，追随不同的博客、微博客和微信公众号而建立联系；在豆瓣网上，有无数的“兴趣小组”，由于平台够大，非常专业的话题都可以形成不小的群体；在腾讯的 QQ 群，人们可以为旅游、购物等活动形成跨省的群组；在微信上，几十年不见的小学同学因为建立了“群”而将友谊复活。过去需要报批的各种老乡会、同学会，都可以自己在网上建立。移动互联网的普及，给政府调动社会闲置资源参与社会治理提供了条件，也带来新的挑战。

公共讨论

各种互动性栏目的出现，使人民群众对政府公共政策有了新的表达渠道。党委、政府对网上舆情的及时搜集和报告，使人民群众认识到表达的有效性。经过多年的磨合，大多数网民也开始知道遵守底线的重要性，这使理性的公共讨论和官民互动成为可能。尤其是在各地的地方论坛上，公共突发事件、城市管理、房价、公用事业收费，都



成为热议的话题。

信息公开

互联网的普及促进了公众对信息的渴求，这一进程也伴随着中国政府信息公开的承诺。城市越是现代化，越是需要信息流作为供血系统，确保社会正常运作。因此，从建立政府网站开始，到开通政务微博、政务微信，最后到向社会提供大数据，成为政府工作的新常规。

新型犯罪

伴随着互联网的诞生，也产生了新的犯罪形式。首先是网络犯罪，行为人运用计算机技术，对网络系统进行攻击、破坏。行为人运用编程、加密、解码技术或工具在网络上实施的犯罪，包括各种黑客攻击、隐私窃取。其次是利用网络进行其他犯罪，包括利用软件指令、网络系统或产品加密等技术及法律规定上的漏洞在网络内外交互实施的犯罪，还包括行为人利用其居于网络服务提供者的特定地位或采用其他方法在网络系统实施的犯罪，例如各种欺诈、侵权行为。

以上种种，都与治国理政息息相关。

二 本书要讨论的问题

针对上述问题，业界一直有很多讨论。但这些讨论一涉及政治层面，就容易走到两个极端：一是照搬西方政治学的概念来套中国的问题，提出一些脱离实际的理论；二是完全按照行政规范性文件，用群众听不懂的语言来演绎。

本书试图用社会学、政治哲学、传播学的理论框架，结合管理部门的方针政策和地方实际，从互联网对中国政治和社会治理的影响以及互联网运用的角度，梳理和探讨互联网社会治理创新问题。主要有：

——中国现代化建设怎样改变了社会和人，这些改变与互联网的



内容生成存在什么关系；

——互联网在提高经济效益的同时，给社会带来了什么变化，这些变化是怎样反映到政治层面的；

——在中国社会主义民主政治的渐进过程中，互联网可以扮演怎样的角色；

——虚拟和现实社会面对的共同问题：怎样在激发活力和有序可控之间获得平衡；

——互联网对政府的职能转变提出了什么要求，我们应如何主动适应；

——互联网是怎样改变传统媒体的，传统媒体应如何适应新形势；

——中国社会需要怎样的互联网内容，为了塑造这样的内容，我们在立法、执法、守法方面需要怎么做；

——互联网对天文数字量级的网民的自律要求，应该如何实现。

本书探讨的问题，归结到最后是两个问题：**在互联网时代，中国共产党人如何加强执政能力、提高执政水平，趋利避害，为我所用，更有效地管理国家；同时，互联网内容生产者应如何协同实现富强、民主、文明、和谐的愿景，达成自由、平等、公正、法治的共识，加强爱国、敬业、诚信、友善的公民素质培养，在依法、守法、自律的基础上，提供多元的、丰富多彩的网络文化服务。**

第一章 “国家治理体系和治理能力现代化”与互联网的关系

当代中国社会的发展与一些重要政治术语的提出密切相关，这些政治术语提出来的时候公众一开始可能并不完全了解其真正内涵，也没有意识到与自己的切身利益关系，因为这些术语都朴素地刊登在中国共产党的文件或《人民日报》的社论里，一般读者无法一下子理解。

但是中国的政治体制在“执行力”方面是全球一流的，通过各级党委政府的贯彻执行，人民群众通过身边的具体改变，会逐渐理解这些政治术语的含义。例如，十一届三中全会提出“改革开放”，所有的中国人在多年后的生活变化中才逐步明白了其确切的含义。

中国共产党的重要文件，每一个词都是字斟句酌的，体现了很强的时代性。改革开放以来，一些关系到重大基本制度的文件，吸收了国际政治学、经济学的术语，结合中国实际，表现了我们走向现代化的决心。例如1993年，党的十四届三中全会的决定就用了“市场经济”的术语，其中“资源配置”等术语都是国际通用的经济学教科书用语。

2014年，中国共产党召开十八届三中全会，通过了《关于全面深化改革若干问题的决定》，明确提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”。这是一个令人耳目一新的提法，但肯定不是一个简单



的术语，可能要过许多年回头看，我们才能看到其对中国当代政治和社会的重要影响。

本章的内容涉及中国特色治理概念的形成过程，以及与互联网的关系。

一 第五个现代化

现代化，主要是指现代以来一种社会和文化变迁的现象。19 世纪中期，鸦片战争的炮火惊醒了中国这个几千年的老大帝国。追求现代化，成为中国人一个持之以恒的强大信念，贯穿着 19 世纪后期和整个 20 世纪。中华人民共和国成立伊始就提出建设现代化国家的目标。1964 年 12 月，在第三届全国人民代表大会第一次会议上，周恩来根据毛泽东的建议，在政府工作报告中首次提出，在 20 世纪内，把中国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。这就是全国人民都耳熟能详的“四个现代化”。周恩来在阐述这个目标的“两步走”设想的过程中说，第一步，使中国工业大体接近世界先进水平；第二步，使中国工业走在世界前列。说明我国对现代化的理解是深受“赶英超美”这样的话语体系影响的，就是要在生产力、综合国力方面赶上工业化国家。

我国之所以把现代化限定在工业、农业、国防、科技这些“器物”层面，主要原因似乎是要排除政治文化等价值体系的内容。世界进入近代以来，现代化经常被简单地演绎为“西化”，即以西欧、北美等地国家近现代以来形成的价值为目标。但是从全球的视野看，现代化的内容应包括政治、社会、文化等领域。

进入改革开放新时期，“四化”的口号被延续下来，但赋予了新的内容。中国共产党第十二次全国代表大会报告提出党在新时期的总任务是：“团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、