

互联网与国家治理 年度报告 (2016)

Annual Report of Internet and State Governance 2016

主编/ 张志安



商务印书馆
The Commercial Press

互联网与国家治理 年度报告 (2016)

Annual Report of Internet and State Governance 2016

主编/ 张志安



商务印书馆
The Commercial Press

2016年·北京

图书在版编目(CIP)数据

互联网与国家治理年度报告:2016/张志安主编. —
北京:商务印书馆,2016

ISBN 978 - 7 - 100 - 12567 - 3

I. ①互… II. ①张… III. ①国家—行政管理—
研究报告—中国—2016②电子政务—研究报告—中
国—2016 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 225453 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

互联网与国家治理年度报告(2016)

张志安 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 12567 - 3

2016 年 10 月第 1 版 开本 787×1092 1/16
2016 年 10 月北京第 1 次印刷 印张 21

定价:69.00 元

目 录

主报告	1
政府主导下的多元治理:2015 年中国互联网治理的 进展、挑战与应对	本书课题组/3
网络舆论场调适	17
中国舆论治理的三维框架	张涛甫 王智丽/19
关于网络舆论场供给侧改革的新思考 ——基于网络舆情生态的复杂性原理	喻国明/28
互联网时代舆论引导的新范式和新策略	张志安 张美玲/31
网络知识分子工作与现代国家治理 ——知识分子政策的历史积淀和现实困扰	祝华新/41
网络谣言的传播机制与治理策略	本书课题组/48
网络治理背景下应对科技争端	贾鹤鹏/60
互联网内容生产	71
网络新闻信息传播的实践与思考	孙凯/73
2015 年微博意见领袖影响力特征及趋势研究	曹洵 张志安/82
微博平台百大事件意见领袖分析	于霄 陈香君 陈庆/88
2015 年政务 APP 调查报告	郑跃平 王锐/96
转型中的“微新闻生产”:共青团微信公众号运营调研报告	姜红 陈坤 孙伟/108
互联网法治发展	119
法制化与行政化:2015 年中国互联网法治发展报告	卢家银 陈文/121
《欧盟数据保护一般规则》简评	王四新/132

个人信息安全的民法保障:以损害赔偿为视角	崔聪聪/139
网络运营者保护个人信息安全的一般原则	
——以《网络安全法(草案)》第三十五条、三十六条为中心 ... 刘小曦 谢琳/151	
网络隐私保护意识、行为与后果:基于文化差异的全球比较	
..... 王天娇 沈菲/165	
IPTV 著作权纠纷案件的争议点评析	牛静/183
互联网治理模式	191
全球互联网治理的模式重构、中国机遇和参与路径	邹军/193
网络主权的诞生、发展及辨析	胡泳 车乐格尔/204
“自组织”机制下的自治:互联网治理的一种可能路径	彭兰/213
互联网法律服务的模式创新及其公共价值	张洁 金为铠 商亮/224
2015 年中国互联网治理动态解析	刘洋/234
数字经济时代国家信息安全风险与对策研究	惠志斌/246
互联网基层治理	255
新阶段北京网络舆情治理体系建设的背景、问题与对策	李茂/257
传播的对接:城市危机传播的提升关键	滕朋/263
互动与协同:广州“创意问政”的成因探讨	郝艺鹏 王紫薇/273
互联网与城市治理现代化:以深圳网络舆情和智慧城市工作	
为例	钟海帆/284
国际互联网治理	291
跨界协同与威慑强化:2015 年美国《国防部网络战略》新动向	
及其影响	方师师/293
2015 年英国互联网治理与网络安全战略	赵瑜佩/301
2015 年新西兰互联网治理动向及启示	曹小杰/309
2015 年日本互联网发展与治理概况	王冰/319
中山大学互联网与治理研究中心简介	330

主 报 告

政府主导下的多元治理：2015 年中国 互联网治理的进展、挑战与应对^{*}

本书课题组

2015 年以来,我国在互联网治理领域不断加大投入,及时出台新规政策,继续调动政府、企业、社会组织和公民个人等主体参与网络治理的积极性,全面推动网络治理走向治理现代化。在过去一年,一方面,《反恐法》、新《国家安全法》、《网络安全法(草案)》和《互联网新闻信息服务单位约谈工作规定》等最新法律和法规相继出台,网络法治化开始步入新轨,这不仅推动我国网络信息安全保障全面升级,而且提升了公民个人信息权及著作权的保护力度。另一方面,国家相关部门还开展了“秋风 2015”“护苗 2015”“净网 2015”等一系列行政专项治理,不断加强对网络议题的设置、网络舆论的规制和引导。同时,国家继续加大对信息网络基础建设的投入,不断提升网络覆盖率和鼓励互联网产业创新发展,“互联网+”进入深度融合发展的进程。在我国,互联网治理已经在政府的有力主导下,逐渐形成了一种多元主体参与治理的新型治理模式,网络治理的“中国方案”已经浮出水面。^①

一、网络治理的长足进展

(一) 网络法治稳步发展

1. 网络安全保障全面升级

2015 年 12 月 27 日,《中华人民共和国反恐怖主义法》(以下称为《反恐法》)由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过,自 2016 年

^{*} 本文为国家社会科学基金青年项目《社交媒体对当代青年政治参与的影响与引导机制研究》(项目编号为:14CXW032)和中山大学百人计划引进人才项目《比较媒介法研究》(项目编号为:17000-18821100)的阶段成果。

^① 周慧、王峰、夏旭田、刘东《习近平乌镇讲话:全球网络治理的“中国方案”》,《21 世纪经济报道》2015 年 12 月 17 日第 2 版。

1月1日起施行。^①《反恐法》第十八和十九条对互联网服务提供者提出了相关义务的规定,要求“电信业务经营者和互联网提供者为公安机关、国家安全机关依法进行防范、调查恐怖活动提供技术接口和解密等技术支持和协助”。其中,第十九条明确规定:“电信业务经营者、互联网服务提供者应当依照法律、行政法规规定,落实网络信息内容监督制度和安全技术防范措施,防止含有恐怖主义、极端主义内容的信息传播;发现含有恐怖主义、极端主义内容的信息的,应当立即停止传输,保存相关记录,删除相关信息,并向公安机关或者有关部门报告。”^②

2015年7月1日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了新版的《中华人民共和国国家安全法》^③,该法明确了网络安全问题,首次提出“网络空间主权”的概念,强调国家建设网络与信息安全保障体系和提升网络与信息安全保护能力。新的《国家安全法》第25条规定:“加强网络管理,防范、制止和依法惩治网络攻击、网络入侵、网络窃密、散布违法有害信息等网络违法犯罪行为,维护国家网络空间主权、安全和发展利益。”^④“这标志着网络空间的安全问题,得到国家实实在在的重视,已上升为国家意志,进入国家法律体系的‘清单’”。^⑤

2015年6月24日,十二届全国人大常委会第十五次会议初次审议了《中华人民共和国网络安全法(草案)》,提出“国家坚持网络安全与信息化发展并重”的原则。截至2015年8月6日,该草案已经完成面向社会公开征求意见,“该草案7章68条涵盖网络设施设备安全、网络运行安全、网络数据安全、网络信息安全等多方面内容,力度之大、范围之广前所未有。”^⑥此项举动也表明捍卫网络安全这项工作在我国真正进入实质性立法程序,大众的网络安全意识也将进一步提升。^⑦

2. 个人信息保护力度日渐提升

早在2014年3月15日,由全国人大审议通过的新的《中华人民共和国消费者权益保护法》即开始实施,第29条着重强调对消费者个人信息的保护。^⑧2015年初步审议通过的《网络安全法(草案)》专设一章“网络信息安全”,对公民个人信息的保护做出了详尽的规定。该草案对网络运营者对公民个人信息的收集、使用和保存做了严格的规定。其中,第35条规定:“网络运营者收集、使用公民个人信息,应当遵循合

①② 《中华人民共和国反恐怖主义法》,《人民日报》2015年12月28日第7版。

③ 殷泓、王逸吟《我国通过新国家安全法》,《光明日报》2015年7月2日第4版。

④ 李忠《国家安全法的六大亮点》,《人民日报》2015年7月13日第11版。

⑤ 曲延涛《为网络安全立法:自己的家门自己看》,《解放军报》2015年7月3日第11版。

⑥⑦ 鹿宁宁《网络安全法 新安全即日启程》,《网络世界》2015年8月24日第20版。

⑧ 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国消费者权益保护法〉的决定》,《人民日报》2013年10月26日第11版。

法、正当、必要的原则,明示收集、使用信息的目的、方式和范围,并经被收集者同意。网络运营者不得收集与其提供的服务无关的公民个人信息,不得违反法律、行政法规的规定和双方的约定收集、使用公民个人信息,并应当依照法律、行政法规的规定或者与用户的约定,处理其保存的公民个人信息。网络运营者收集、使用公民个人信息,应当公开其收集、使用规则。”^①2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议审议通过了《刑法修正案(九)》,并于2015年11月1日开始施行。此次《刑法修正案(九)》新修了非法提供公民个人信息罪的规定,进一步加大对信息网络犯罪的处罚力度和打击范围,进一步加强了对公民个人信息的保护力度。^②

3. 网络版权法规逐渐体系化

对于新闻作品的版权保护问题,2015年4月26日,国家版权局根据《著作权法》的有关规定,下发了《关于规范网络转载版权秩序的通知》,就规范网络转载行为确立了9条规定。其中第一条明确规定:“互联网媒体转载他人作品,应当遵守著作权法律法规的相关规定,必须经过著作权人许可并支付报酬,并应当指明作者姓名、作品名称及作品来源。法律、法规另有规定的除外。互联网媒体依照前款规定转载他人作品,不得侵犯著作权人依法享有的其他权益。”^③并且还规定:“互联网媒体转载他人作品,不得对作品内容进行实质性修改;对标题和内容做文字性修改和删节的,不得歪曲篡改标题和作品的原意。”^④

对于音乐版权问题,2015年7月8日,国家版权局下发《关于责令网络音乐服务商停止未经授权传播音乐作品的通知》,责令各网络音乐服务商于2015年7月31日前将未经授权传播的音乐作品全部下线,如果在此以后仍继续传播未经授权的音乐作品,国家版权局将依法从严查处。^⑤这一通知被业界称为中国音乐史上最严“版权令”,受到全社会的高度关注。截至2015年7月31日,百度、腾讯、网易等16家直接提供内容的网络音乐服务商主动下线未经授权音乐作品220余万首,社会影响空前。^⑥

对于网盘服务,国家版权局于2015年10月14日发布了《关于规范网盘服务版权秩序的通知》,并于10月20日召开“规范网盘服务版权秩序座谈会”,要求凡为用

① 《网络安全法(草案)全文》,来源:中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-07/06/content_1940614.htm,2015-07-06。

② 张晓娜《法工委解读〈刑法修正案(九)〉涉网络条款》,《民主与法制时报》2015年11月15日第2版。

③④ 国家版权局办公厅《关于规范网络转载版权秩序的通知》,《中国版权》2015年第3期,第46页。

⑤ 张贺《网络音乐版权监管空前严厉》,《人民日报》2015年7月16日第11版。

⑥ 姜旭、侯伟《网络音乐从互诉走向合作》,《中国知识产权报》2016年1月8日第10版。

户提供网络信息存储空间服务的网盘服务商应当遵守著作权法律法规,合法使用、传播作品,履行著作权保护义务。该《通知》下发后,百度网盘、360 网盘、金山网盘、腾讯微云等主要网盘服务商积极进行版权自查整改,建立完善版权相关制度。^①

截至 2015 年 10 月,我国著作权登记保持平稳增长态势,全国作品登记共计 689781 件,计算机软件著作权登记 191952 件,著作权质权登记 328 件,总量已达 882061 件,这表明我国作品登记工作已步入规范化、标准化的轨道。^②

（二）行政治理全面展开

在网络新闻信息服务方面,2015 年 5 月至 11 月,全国开展“秋风 2015”专项行动,严厉打击“三假”(假媒体、假记者、假记者站等)活动。专项行动以重点案件查办和重点问题整治为主线,以打击非法采编、非法印刷、非法出版、非法新闻网站和记者站整顿为突破口,形成全方位打击、多环节管控的工作格局。自专项行动积极开展以来,“三假”现象明显减少,网络新闻出版传播秩序明显改观。^③ 2015 年 4 月发布的《互联网新闻信息服务单位约谈工作规定》,要求互联网信息服务单位依法办网、文明办网,规范互联网新闻信息服务。当互联网信息服务单位发生严重违法违规情形时,可约谈负责人,责令整改。^④ 2015 年,全国网信办系统全年依法约谈违法违规网站 820 余家 1000 余次,有关网站依法关闭违法违规账号 226 万多个。针对网络信息内容违法违规问题,网信办先后约谈了新浪、网易等网站;针对互联网企业不良经营行为,例如就百度贴吧的“血友病吧”问题,约谈了百度公司负责人,督促其全面整改。^⑤

同时,国家继续推动政务新媒体(尤其是“两微一端”)的发展和建设,推进政务管理与互联网的深度融合。2015 年以来,我国政府新媒体实现了突飞猛进的发展,呈现出多元化的发展态势。据腾讯网的统计,目前我国政府微博账号近 28 万,政务微信公众账号已逾 10 万,各级政府的微信公众号应用体系已经基本形成,政务公众账号的阅读数突破“10 万+”已成为常态。^⑥ 政务新媒体较高的活跃度和广泛的影响力给互联网舆论场带来了强大的正能量。与此同时,2016 年年初召开的中央全面深化改革领导小组第二十次会议,审议通过《关于全面推进政务公开工作的意见》,对于政务公开

① 赖名芳《版权界关注的那些事儿》,《中国新闻出版广电报》2015 年 12 月 24 日第 7 版。

② 吴娜《我国著作权登记量再创历史同期新高》,《光明日报》2015 年 10 月 29 日第 9 版。

③ 张贺《锁定互联网主战场 大力扫除文化垃圾》,《人民日报》2016 年 1 月 16 日第 4 版。

④ 《互联网新闻信息服务单位约谈工作规定》,《人民日报》2015 年 4 月 29 日第 9 版。

⑤ 余瀛波《去年关闭违法网站逾 4900 家》,《法制日报》2016 年 2 月 26 日第 6 版。

⑥ 《腾讯发布〈2015 年度全国政务新媒体报告〉》,来源:新华网,http://www.bj.xinhuanet.com/bjyw/2016-01/19/c_1117826546.htm,2016-01-19。

开更是提出了新标准,要求政务公开要让群众“看得懂、听得懂、能监督、好参与”。^①政府新媒体的不断壮大,进一步扭转了政府在网络治理工作中所遭遇到的“围观”“吐槽”的被动局面,我国网络舆情总体得到了有效疏导与规制,舆论生态趋于良性发展。据调查显示,80.1%的网民认为网络舆论环境明显好转,90.6%的网民对我国网络健康发展充满信心。^②

在网络敲诈治理方面,2015年中央网信办联合中央宣传部、最高法院、最高检察院等九大部门重拳出击,开展“网络敲诈和有偿删帖”专项整治工作,专项整治共关闭“中国新闻热线网”“中国资讯信息港”“21头条新闻网”等违法违规网站近300家,关闭违法违规社交网络账号115万个,清理删除相关违法和不良信息900余万条,约谈“中国经济网”“中国青年网”“110法律咨询网”等136家网站。^③

在保护青少年在线活动方面,2015年3月起,全国范围开展“护苗2015”专项行动,集中整治非法出版、侵权盗版的少儿出版物,全国共收缴各类非法、有害出版物51.8万件,取缔关闭一大批从事违法活动的游商、店档。^④“护苗2015”行动的积极开展,严厉打击了制售非法、有害儿童的出版物,有效地净化了儿童出版物的市场环境。

在净化网络空间方面,2015年3月,网信办联合全国“扫黄打非”办公室开展“净网2015”专项行动,多部门共处置淫秽色情信息1000余万条,收缴淫秽色情出版物50多万件,查处淫秽色情出版物案件1821起。此次专项行动的一大亮点就是突出“微领域”的集中治理,全国“扫黄打非”办公室先后分两批公布了34起“微领域”传播淫秽色情信息案件。一批违法违规企业和违法犯罪人员被依法处罚,整治网络淫秽色情信息取得阶段性成果,有效净化了网络文化环境。^⑤

在打击盗版侵权行为方面,2015年6月至11月,国家版权局、国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部联合开展了“剑网2015”专项行动。全国各地共查处行政案件383件,行政罚款450万元,移送司法机关刑事处理59件,涉案金额3845万元,关闭网站113家,进一步净化了我国的网络空间及网络版权环境。^⑥2015年7月至11月,国家工商总局对网络交易监管组织开展2015年红盾网剑专项行动。这次行动共查处网络违法案件6737件,删除违法商品信息7.5万条,责令整改网站12554个。此次专项行动严厉地打击与震慑了网络违法经营者,有效地规范了我国

① 于洋《政务微博待补三大短板》,《人民日报》2016年1月28日第14版。

② 张薇《全国网络宣传工作会议召开》,《光明日报》2016年1月7日第3版。

③ 张薇《“网络敲诈和有偿删帖”专项整治圆满收官》,《光明日报》2015年8月26日第4版。

④ 张贺《“护苗2015”专项行动取得明显成效》,《人民日报》2015年10月17日第4版。

⑤ 白炜《二〇一五年“扫黄打非”五大专项行动显成效》,《中国文化报》2016年2月17日第6版。

⑥ 赖名芳《科学谋划“十三五”版权监管执法工作》,《中国新闻出版广电报》2015年12月18日第2版。

网络商品的交易秩序。^①

在婚恋网站的违规失信方面,2015年2月起,网信办牵头公安部、工信部等有关部门联合开展“婚恋网站严重违规失信”专项整治工作,整治工作在三个月内就核查处置网民有效举报线索100余条,依法关闭128家严重违规失信婚恋网站(含网站婚恋频道),并通过约谈等方式责令20余家网站整改或停网整顿。此次专项整治工作有效地遏制婚恋网站违规失信乱象,提高婚恋服务诚信水平。^②

(三) 依靠网络技术推动产业升级

1. 发布《中国制造2025》,推动信息化与工业化的深度融合

2015年5月,国务院发布《中国制造2025》。这是我国实施制造强国战略以来第一个十年行动纲领,其核心是抓住当前难得的战略机遇,突出创新驱动,优化政策环境,发挥制度优势,实现中国制造向中国创造转变,中国速度向中国质量转变,中国产品向中国品牌转变。《中国制造2025》的实施将推动以智能制造为主攻方向的信息化与工业化的深度融合。云计算、大数据、物联网等新一代信息技术在未来制造业中的应用,将有助于实现制造过程的自动化、智能化。^③

在此基础上,2015年12月,工业和信息化部、国家标准化管理委员会联合发布了《国家智能制造标准体系建设指南(2015年版)》,以聚焦制造业优势领域、兼顾传统产业转型升级为出发点,主要面向跨领域、跨行业的系统集成类标准,通过统筹标准资源、优化标准结构,重点解决当前推进智能制造工作中遇到的基础瓶颈问题。值得一提的是,该“指南”采取滚动修订制度,每2—3年就会修订发布。^④

2. 推行“宽带中国”战略,着力提速与降费

2015年2月,工业和信息化部召开电话会议部署实施“宽带中国”2015专项行动,提出:“要实现宽带网络能力的跃升、普及规模和网速水平的持续提升,积极支撑和服务智能制造,促进工业互联网发展。”^⑤2015年5月召开的国务院常务会议进一步提出,加快高速宽带网络建设,促进提速降费,既能改善人民生活,又能降低创业创新成本、为“互联网+”行动提供有力支撑,拉动有效投资和消费、培育发展新动能。^⑥

① 庞仙《2015年红盾网剑行动见成效》,《中国工商报》2015年12月23日第1版。

② 徐蕾《国家网信办重拳整治婚恋网站违规》,《人民日报》(海外版)2015年5月18日第4版。

③ 《中国制造2025》,《中国电子报》2015年5月22日第2版。

④ 辛国斌《〈国家智能制造标准体系建设指南〉解读》,《中国邮电报》2016年1月18日第5版。

⑤ 工信部《工业和信息化部部署实施“宽带中国”2015专项行动》,来源:中华人民共和国工业和信息化部, <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/16470195.html>, 2015-02-06。

⑥ 《李克强主持召开国务院常务会议》,《人民日报》,2015年5月14日第1版。

随后,国务院办公厅印发《关于加快高速宽带网络建设推进网络提速降费的指导意见》并指出:“加快基础设施建设,大幅提高网络速率。到 2015 年年底,全国设区市城区和部分有条件的非设区市城区 80% 以上家庭具备 100Mbps 光纤接入能力,50% 以上设区市城区实现全光纤网络覆盖。通过竞争促进宽带服务质量的提升和资费水平的进一步下降,依托宽带网络基础设施深入推进实施‘信息惠民’工程。”^①

截至 2015 年年底,“宽带中国”和“信息惠民工程”行动取得明显成效,中国光纤接入用户达 1.2 亿户,相比于 2014 年年底的 4613 万户,用户数量急剧上升。^② 三大运营商也于 2015 年 5 月底先后公布了具体的提速降费措施,并于 10 月起推行手机流量不清零的资费政策。随后,中国联通采取四项措施,降低全网移动用户数据流量综合单价 20% 以上;中国移动也表示将推出十二大提速降费新招;中国电信则宣布 4M 以下宽带免费提速,流量资费降约四成。^③ 此外,三大运营商年内已实施面向所有用户的“流量当月不清零”政策。^④

(四) 互联网经济快速发展

1. 政策助力互联网金融发展

2015 年政府工作报告明确提出,制定“互联网+”行动计划,推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合,促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展,引导互联网企业拓展国际市场。^⑤ 2015 年 1 月,深圳前海微众银行试营业,成为国内首家互联网民营银行。^⑥ 2015 年 6 月,浙江网商银行正式开业。^⑦ 互联网银行的诞生,成为了“互联网+金融”的创新标志,也为现代金融业注入了新活力。对此,中国人民银行在《互联网金融答记者问》中提到,作为新生事物,互联网金融既需要市场驱动,鼓励创新,也需要政策助力,促进健康发展。^⑧

在此基础上,2015 年 7 月 18 日,由央行、工信部、银监会、证监会、保监会、网信

① 耀文《国办出台〈关于加快高速宽带网络建设推进网络提速降费的指导意见〉》,《中国电子报》2015 年 5 月 22 日第 1 版。

② 工信部运行监测协调局《2015 年通信运营统计公报》,来源:中华人民共和国工业和信息化部, <http://www.miit.gov.cn/n1146312/n1146904/n1648372/c4620679/content.html>, 2016-01-21。

③ 钱瑜、石飞月《电信业:提速降费还差火候》,《北京商报》2015 年 12 月 15 日第 B02 版。

④ 程行欢《手机流量不清零了 三大运营商以后怎么玩?》,《羊城晚报》2015 年 9 月 24 日第 A15G 版。

⑤ 新华社《李克强指出,推动产业结构迈向中高端》,来源:中华人民共和国国家互联网信息办公室, http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/05/c_1114529784.htm, 2015-03-05。

⑥ 陈钊杉《互联网银行来啦!》,《中华工商时报》2015 年 1 月 19 日第 1 版。

⑦ 张丽华《浙江网商银行正式开业》,《杭州日报》2015 年 6 月 26 日第 A01 版。

⑧ 中国人民银行《互联网金融答记者问》,来源:中国人民银行, <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2813902/index.html>, 2015-07-18。

办等十部委联合印发的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》^①正式对外发布。12月,央行又公布了《非银行支付机构网络支付业务管理办法》。^②这些监管规则的陆续落地,对规范网络金融市场、促进现代金融业健康发展起到了积极作用。

2. 新业态推动产业转型升级

2015年1月30日,国务院印发《关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》,提出要加快发展云计算,打造信息产业新业态,推动传统产业升级和新兴产业成长,培育形成新的增长点,促进国民经济提质增效升级。^③

同年9月,国务院发布《国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知》,立足我国国情和现实需要,推动大数据发展和应用。通过对大数据的高效采集、有效整合、深化应用,打造精准治理、多方协作的社会治理新模式,建立运行平稳、安全高效的经济运行新机制,培育高端智能、新兴繁荣的产业发展新生态,构建以人为本、惠及全民的民生服务新体系。^④

而物联网产业自我国于2009年提出“感知中国”战略起便进入了高速发展快车道。未来几年,物联网将迎来井喷式发展。经济提质增效和产业转型升级将使物联网发展优势更加突出,社会转型将为国内物联网应用提供更广阔的市场,新技术的突破将带来产业的规模化发展。^⑤

3. 电子商务蓬勃发展,网络巨头“强强联合”

近年来我国电子商务发展迅猛,不仅创造了新的消费需求,引发了新的投资热潮,更开辟了就业增收新渠道。并且,电子商务正加速与制造业融合,推动服务业转型升级,催生新业态,成为提供公共产品、公共服务的新力量,成为经济发展新的原动力。^⑥互联网经济呈现爆发式增长,信息消费井喷式爆发,网络消费增长强劲。2014年、2015年全年网上零售额分别为27898亿元、38773亿元,增长49.7%和33.3%。^⑦随着电商交易发展模式进入平稳期,线上线下各渠道加快融合。2015年6月,阿里巴巴与银泰商业宣布全面融合,银泰成为阿里集团整合线上线下商业的重要

① 中国人民银行《人民银行等十部门发布〈关于促进互联网金融健康发展的指导意见〉》,来源:中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/18/content_2899360.htm,2015-7-18。

② 温源《给网络支付“立规矩”》,《光明日报》2015年12月30日第4版。

③ 新华社《促进云计算创新发展 培育信息产业新业态》,《人民日报》2015年1月31日第1版。

④ 新华社《国务院印发〈促进大数据发展行动纲要〉》,《人民日报》2015年9月6日第1版。

⑤ 李佳霖《物联网产业进入发展壮大期》,《经济日报》2015年8月27日第8版。

⑥ 国务院《国务院关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见》,来源:中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/07/content_9707.htm,2015-05-07。

⑦ 国家统计局《服务业规模持续扩大 新兴产业快速成长》,来源:中华人民共和国国家统计局,http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201603/t20160307_1327678.html,2016-03-07。

平台;^①同年8月,阿里巴巴与苏宁共同宣布达成全面战略合作,双方将尝试打通线上线下渠道,使现有体系实现无缝对接。^②

同时,2015年我国互联网行业也出现了多个影响重大的合并事件。2015年2月,滴滴、快的宣布两家实现战略合并;4月,赶集网与58同城合并;5月,携程以4亿美元收购艺龙37.6%股份,共同布局旅游相关产业;10月,美团和大众点评合并;10月,携程宣布与百度达成股权置换交易,携程与去哪儿正式联姻。在互联网市场竞争激烈而导致资本压力越来越大的情形下,互联网企业选择通过合作来实现资本的有效利用,从而寻求新的突破。^③

二、网络治理面临的巨大挑战

(一) 科学治理体系的严重缺失

面对网络社会产生的挑战,当前最大的压力来源于现有网络社会的治理策略以及相应的治理体系的整体缺失。这首先表现为互联网法治体系不健全。“网络立法滞后,缺乏前瞻性,层级也较低,缺乏权威性,而且立法较分散,缺乏系统性、协调性。我国针对传播内容的立法是按照图书、报纸、期刊这样划分,分门别类立法,导致现有法律法规对新媒体与传统媒体传播内容的监管标准不一。”^④其次,网络治理理念比较滞后。当前我国仍然沿袭长期以来形成的行政管理模式,对网络空间采取管制方式。媒介管理部门在网络建设与治理中,服务、法治和治理理念缺失——政府充当控制网络负面功能的管理者角色居多,承担引导各网络治理主体良性互动的服务者角色较少;政府单向采用简单行政管理手段居多,借助网络优势创新治理手段较少。^⑤第三,治理技术和职责严重脱节。一方面,作为治理主体之一的政府在治理方式、能力、技术和资源等方面难以适应“互联网+”时代的需要。例如,内容监管技术手段滞后于网络应用技术发展,政府利用大数据、云计算等技术分析并预测社会问题的能力有待加强。另一方面,网络空间治理缺乏有效的协同治理机制,中介组织、行业协会

① 张卓冉《携程与去哪儿合并——百度成携程第一大股东》,《山东商报》2015年10月27日第A13版。

② 刘斯会《银泰商业遭阿里巴巴全面整合 或如冬虫夏草变身“阿里商业”》,《证券日报》2015年7月6日第C03版。

③ 《互联网八大猜想》,《人民日报》2016年1月14日第15版。

④⑤ 王玥、宋怡青《“互联网+”下的网络治理路径》,来源:财经国家新闻网,http://news.xinhuanet.com/info/2016-01/27/c_135049720.htm,2016-01-27。

等社会组织发展速度慢、独立性不足,无法承担部分网络市场监管职能。^①换言之,面对互联网的快速发展,公共管理的实践者在网络治理领域中的理论和技术准备还不足,还比较缺乏应对多元冲击的实践经验。^②具体而言,在充分利用网络手段整合政府公共服务、建设统一公共服务体系方面进展缓慢,也缺乏鼓励网络经济创新的新思路和新方法。^③

(二) 个人信息保护面临巨大挑战

在大数据时代,公民的个人信息在信息的生产、传播、使用等环节中被侵害的可能性越来越高。侵权主体也从传统的单一主体发展为包括监管者、信息发布者、信息传播者和互联网服务提供商等在内的多个主体。尽管我国现行法律对网民个人信息保护的内容和责任追究等已做出了较多规定,但在实践过程中,由于市场主体的多元、消费行为的多样、责任主体的隐蔽等多种因素的影响,网民个人信息泄露的问题仍普遍存在。^④特别是随着数据的收集、解析和利用水平不断进步,侵犯用户隐私和个人信息的手段变得更加专业化、精准化和隐蔽,侵犯的对象也从个人基本身份信息扩展到了用户的访问记录、社会交往、个人消费、财产状况、地点信息等多个方面。《中国网民权益保护调查报告(2015)》显示,近一年,因个人信息泄露、垃圾信息、诈骗信息等原因,导致我国网民总体损失 805 亿元,人均 124 元;其中约 4500 万网民遭受的经济损失超过 1000 元。^⑤其中,2015 年 3 月份,6 名在京的教育培训机构员工因非法买卖大量学生及家长个人信息,总计多达 200 余万条,涉嫌非法获取公民个人信息罪,当庭受审并认罪。^⑥

(三) 网络恐怖势力迅速蔓延

伴随着互联网的快速发展,网络已经成为恐怖组织煽动、策划和实施恐怖活动的重要工具。恐怖势力利用网络的隐蔽性和快速性等优势,已展开全球战线,把网络当作发展壮大主要工具和开展恐怖活动的主阵地。^⑦在 2015 年,以“匿名者”为代表的黑客团体和以“达阿希”(ISIS)为代表的网络恐怖组织,制造了多起网络安全事件,其影响力和破坏力巨大。澳大利亚经济与和平研究所 2015 年发布的《全球恐怖主义指

① 王玥、宋怡青《“互联网+”下的网络治理路径》,来源:财经国家新闻网,http://news.xinhuanet.com/info/2016-01/27/c_135049720.htm,2016-01-27。

② 柯观《为何天津港爆炸事故中谣言这么多》,《北京科技报》2015 年 8 月 24 日第 5 版。

③ 何哲《网络治理需适应新的空间域态》,《学习时报》2015 年 11 月 30 日第 5 版。

④ 张媛《尽快推动个人信息保护立法》,《法制日报》2015 年 11 月 6 日第 3 版。

⑤ 聂晓飞《网络侵权年致损失 800 亿元 钓鱼式牟利频抬头》,《通信信息报》2015 年 7 月 29 日第 A04 版。

⑥ 张媛《教育机构员工倒卖 200 万条家长信息》,《新京报》2015 年 3 月 11 日第 A20 版。

⑦ 王瑜《网络反恐吹响号角》,《人民日报》(海外版)2015 年 1 月 20 日第 6 版。