

2011

国务院发展研究中心研究丛书

中国的互联网治理

Internet Governance in China

马骏 殷秦 李海英 朱阁 著

决 策 咨 询 之 路

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL
DRC
国务院发展研究中心
研究丛书

近距离解读互联网应用在我国社会各层面激发的创新热情
深层次剖析互联网发展给我国带来的历史机遇和巨大挑战
全方位探究社会各界共同参与互联网治理的多彩实践经验
.....



中国发展出版社

国务院发展研究中心研究丛书

中国的互联网治理

Internet Governance in China

马 骏 殷 秦 李海英 朱 阁 著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的互联网治理/马骏等著. —北京: 中国发展出版社, 2011. 8
(国务院发展研究中心研究丛书, 2011)
ISBN 978-7-80234-682-6

I. 中… II. 马… III. 互联网络—管理—研究—中国
IV. TP393. 407

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 122369 号

书 名: 中国的互联网治理

著作责任者: 马骏等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-682-6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 22. 75

字 数: 312 千字

版 次: 2011 年 8 月第 1 版

印 次: 2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

2011

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：李 伟

副 主 编：刘 鹤 刘世锦 侯云春

卢中原 韩 俊

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳

冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国

刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济

张军扩 陈小洪 陆文强 侯云春

侯永志 夏 斌 郭励弘 徐小青

隆国强 韩 俊 程秀生 葛延风

为加快实现经济发展方式转变献计献策

当前，我国社会主义现代化事业又到了一个历史关键时期。一方面，经过建国以来 60 余年特别是改革开放 30 余年的发展，我国已经成功实现了从低收入国家向上中等收入国家的历史性跨越，现代化建设站在了新的历史起点上。下一个奋斗目标，就是要实现从上中等收入国家向高收入国家的转变，为在本世纪中叶基本实现现代化的宏伟目标打下坚实基础。而另一方面，也必须清醒看到，经过几十年的发展，我国粗放发展模式所积累的矛盾越来越大，发展不全面、不协调和不可持续的问题也越来越突出。这些问题不仅使我们的发展质量大打折扣，与我们的发展宗旨不相适应，也大大制约了发展的可持续性。因此，加快实现经济发展方式转变，为经济社会的长期平稳较快发展奠定基础，不仅是当前及今后一个时期我国经济社会发展的关键举措，也是决定我国现代化事业命运而必须完成的重大历史任务。

从国际视野来看，转变发展方式并不是中国所特有的事情，而是一个国家工业化、现代化过程中都要经历的事情，特别是对于落

后国家的赶超式现代化而言更是如此。大量的国际经验说明，在后发国家的现代化过程中，与从低收入向中等收入的发展过程相比，从中等收入向高收入的发展过程风险更大，困难也更多，搞得不好，很容易掉入所谓的“中等收入陷阱”。正因为如此，从当今世界范围来看，曾经成功启动工业化、现代化，并成功实现从低收入向中等收入转变的国家并不少，但真正能够推动现代化进程持续不断进行下去并最终进入高收入国家行列的并不多。不少后发国家在启动现代化进程后，最初的发展势头相当不错，但后来却出现停滞，甚至发生逆转。保障发展持续性的关键，就是要适应发展阶段的变化，及时转变经济发展方式，化解结构矛盾，创新竞争优势，平衡利益关系，维护社会稳定。

十多年来的实践证明，转变经济发展方式是一件知不易行甚难的事情。这是因为，其一：发展方式并不是独立存在和运行的，而是由体制模式和社会环境所内生决定的，有什么样的体制模式和社会环境，就会有什么样的发展方式。换句话说，要转变发展方式，就必须改变在其背后起决定作用的体制模式和社会环境，而这势必涉及到十分复杂的利益关系调整和重构。其二：转变发展方式还必须在短期发展与长期发展、短期利益与长期利益、短期风险与长期风险等等之间做出艰难的选择。所有这些，都决定了转变发展方式任务的艰巨性和复杂性。因此，这一艰难转变的过程中，尤其需要进一步加强相关经验、理论及政策等研究，为决策部门提供高质量决策咨询建议。

作为国务院直属的政策研究和咨询机构，国务院发展研究中心的主要职责就是研究国民经济、社会发展和改革开放中的全局性、

综合性、战略性、长期性、前瞻性以及热点、难点问题，为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。近几年来，适应我国发展阶段及主要矛盾、主要任务的变化，国务院发展研究中心把贯彻落实科学发展观、推动转变发展方式作为政策咨询研究工作的重中之重，紧紧围绕调整经济结构、促进科技创新、协调经济发展与自然环境、社会发展及改善民生的关系等重大重点问题开展咨询研究工作。在为党中央国务院提交政策咨询建议的同时，每年也形成一批内容丰富、有深度、有见解的研究报告。这些研究报告的研究领域虽有不同，有的宏观一些，有的中观甚至微观一些，有的偏重理论分析或国内外经验的总结，有的则针对我国经济运行中的某个具体问题开展调查研究，但它们都有一个共同点，那就是紧紧围绕并服务于促进科学发展和推动转变发展方式这一时代的主题。

现在，我们将这些研究报告择优出版，其目的就在于使这些研究成果在为党中央国务院决策服务的同时，也能够为地方政府、相关部门、相关企业、研究机构以及社会各界提供服务，并能够在推动与贯彻落实科学发展观、促进发展方式实质性转变相关的重大问题研究中发挥积极作用。我们诚心期望各级领导同志和广大读者，和我们一起共同对《丛书》这一刚刚出土的新竹关心、培育，提出改进和宝贵的意见，以期年复一年，越办越好。

国务院发展研究中心主任

2011年7月



前言

Foreword

互联网是 20 世纪以来人类最伟大的发明，它加快了人类迈向信息社会的步伐，同时也对当前政治、经济、社会和文化秩序形成一定冲击。世界各国面临相似的难题：既要按照开放原则大力发展互联网，又要保证互联网的安全合理利用。从国内外的实践看，传统的网络管理模式不符合互联网的内在特性，必须建立新的共同治理模式。

国务院发展研究中心于 2010 年初设立了“中国的互联网治理”研究课题，对中国的互联网治理现状与发展方向进行研究。课题组从网络设施、网络社区、电子商务、电子政务四个方面研究了互联网治理问题，取得了具有一定学术价值和政策参考价值的研究成果。为了推动互联网的研究，中国发展出版社出版了本研究报告。

作者从互联网的基本特性出发，研究了网络设施和网络活动的发展规律，提出完善互联网治理的建议。作者认为，由于互联网具有全球开放的基本属性，以政府为主体、以业务许可制为基础的自上而下的传统管理模式陷入困境，以多方参与为基础、以事中和事后监管为重点的互动合作的共同治理模式正在逐步形成。国家应制定互联网发展的总体战略，遵循互联网内在发展规律，按照发展和规范并重的原则，推动建立完善的互联网治理体系。

本书是集体合作的成果。国务院发展研究中心马骏研究员主持课题的研究，并撰写了本书的第一部分“中国的互联网治理”和第二部分“网络

设施的治理”，殷秦撰写了第三部分“网络社区的治理”，北京信息科技大学朱阁博士撰写了第四部分“电子商务的治理”，工业和信息化部电信研究院高级工程师李海英撰写了第五部分“电子政务的治理”。

本书的观点不代表国务院发展研究中心的观点，相关责任由作者承担。由于互联网治理是探索性研究课题，缺点和谬误在所难免，希望读者不吝批评指正。

作 者

2011 年 5 月

目 录

Contents

第一章 中国的互联网治理	1
一、互联网的形成及基本特征	2
二、机遇与挑战	9
三、从权威管理走向共同治理	19
四、新的治理机制初现端倪	27
五、改进互联网治理的政策建议	35
第二章 网络设施的治理	42
一、网络设施的发展	42
二、互联网关键资源	60
三、网络安全	71
第三章 网络社区的治理	110
一、网络媒体的特点与治理	110
二、网络新闻的治理	128
三、网络论坛的治理	142
四、网络博客的治理	162
五、微博的治理	171
六、非经营性网站	186
第四章 电子商务的治理	196
一、实物类电子商务及其治理	197
二、虚拟类电子商务及其治理	235

三、网络地下经济及其治理	267
第五章 电子政务的治理	285
一、电子政务的治理	285
二、网络办公	294
三、网络民主	321
参考文献	341

第一章

中国的互联网治理

互联网是 20 世纪以来人类最伟大的发明。互联网与以前的人类伟大发明相比有显著特点：全球无数企业和个人参与创新，全球数十亿人迅速成为用户，全球各国各地区共同合作建立共用的基础设施，可以说，互联网是人类共有的互联网，互联网的发展正带来全世界的政治、经济、社会、文化的革命。

科技史学家从历史的角度分析了互联网的伟大价值。人类共经历了三次科技革命，第一次科技革命发生于 18 世纪 60 年代到 19 世纪上半期，主要内容是蒸汽机的发明、改进与使用，人类开始进入蒸汽时代；第二次科技革命发生于 19 世纪 70 年代到 20 世纪初期，主要内容是电力的广泛应用，人类开始进入了电气时代；第三次科技革命始于 20 世纪中期，仍在不断深化发展中，主要内容是互联网的发展与信息技术的广泛应用，人类开始进入信息社会。第一次和第二次革命均是为了把人类从沉重的体力劳动中解放出来，是人类体力的增大，第三次革命则是使人类从繁杂的脑力劳动中摆脱出来，是人类脑力的增大，是人类知识生产方式的升级。

然而，人类发明的互联网也给人类带来新的挑战。互联网具有全球开放性，对当前政治、经济、社会和文化秩序形成一定冲击，虚拟世界与现实社会的矛盾日益突出。世界各国面临的共同难题是：既要按照开放原则大力发展互联网，又要保证互联网的安全合理利用。一些政府、企业和个人都在积极解决这些问题，并开展了大量国际合作，现在看依然任重道远。像过去

的技术革命一样，技术的创新与社会制度的变革相辅相成，虚拟世界与现实社会的矛盾最终要靠技术创新与社会制度变革的互动来解决。

一、互联网的形成及基本特征

互联网虽然起源于美国国防部项目，但后来走上了全球开放发展的道路。互联网的开放发展机制是互联网快速发展的力量源泉，也决定了互联网的基本属性。

（一）互联网的形成

1. 互联网的起源

互联网起源于美苏冷战时期。1969 年美国国防部高级研究计划管理局（ARPA - Advanced Research Projects Agency）开始建立一个名为 ARPA 的网络，采用了包交换机制，把美国的几个军事及研究用电脑主机连接起来。美国国防部认为，如果仅有一个集中的军事指挥中心，万一这个中心被苏联的核武器摧毁，全国的军事指挥将处于瘫痪状态，因此有必要设计一个分散的指挥系统，当部分指挥点被摧毁后其他点仍能正常工作。起初，ARPA 只联结 4 台主机，置于美国国防部高级机密的保护之下，从技术上它还不具备向外推广的条件。ARPA 的试验奠定了互联网存在和发展的基础，较好地解决了异种机网络互联的一系列理论和技术问题。

1971 年，位于英国剑桥的 BBN 科技公司的工程师雷·汤姆林森开发出了电子邮件，ARPA 开始向大学等研究机构普及。

1973 年 ARPA 网扩展到境外，第一批接入的是英国和挪威的计算机。

1974 年 ARPA 的鲍勃·凯恩和斯坦福的温登·泽夫提出 TCP/IP 协议（传输控制协议/互联网协议），定义了电脑网络之间传送报文的方法。1983 年，ARPA 网将其网络核心协议由 NCP（网络控制协议）改变为 TCP/IP 协议，真正的互联网由此诞生。TCP/IP 是由一系列支持网络通信

的协议组成的集合，用于实现不同网络架构、不同操作系统的计算机之间的通信。

1986 年，美国国家科学基金会（National Science Foundation，NSF）建立了大学之间互联的骨干网络 NSF，彻底取代了 ARPA 而成为互联网的主干网，这是互联网历史上重要的一步。由于美国国家科学基金会的鼓励和资助，很多大学、政府资助的研究机构甚至私营的研究机构纷纷把自己的局域网并入 NSF 网中。

1990 年代，整个网络向公众开放，ARPA 退出历史舞台。

1991 年，CERN（欧洲粒子物理研究所）的科学家 Tim Berners-Lee 开发出了万维网（World Wide Web），并编写了简单的浏览器，互联网开始向社会大众普及。

1993 年，伊利诺伊大学美国国家超级计算机应用中心的学生马克·安德里森等人开发出了真正实用的浏览器 Mosaic，该软件的升级版 Netscape Navigator 实现商用，互联网用户开始爆炸性增长。

1994 年，美国国家科学基金会的 NSF 网转为商业运营。

其后，门户、搜索引擎、电子商务、网络游戏、即时通讯、网络电话、博客、微博等各种应用的创新风起云涌。

2. 互联网关键资源的管理

（1）域名和地址管理。互联网起源于美国，早期由美国政府管理。90 年代初，美国国家科学基金会代表美国政府与 NSI 公司（Network Solutions）签订了协议，将互联网顶级域名系统的注册、协调与维护的职责都交给了 NSI。互联网的地址资源分配则交由隶属于互联网协会的 IANA（国际互联网地址分配委员会），在美国政府的管理下，对国际互联网中使用的 IP 地址、域名和许多其他参数分配进行管理。

随着互联网的全球性发展，越来越多的国家对由美国独自对互联网进行管理的方式表示不满，强烈呼吁对互联网的管理进行改革。美国商业部在 1998 年初发布了互联网域名和地址管理的绿皮书，认为美国政府有对互联网的直接管理权，但遭到了除美国外几乎所有国家及机构的反对。美国

政府不得不修改观点，提议在保证稳定性、竞争性、民间协调性和充分代表性的原则下，由一个民间性的非营利公司管理。

1998 年 10 月，非营利性的国际组织 ICANN（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers，即互联网名称与数字地址分配机构）成立，它是一个集合了全球网络界商业、技术及学术各领域专家的非营利性国际组织，负责互联网协议（IP）地址的空间分配、协议标识符的指派、通用顶级域名（gTLD）以及国家和地区顶级域名（ccTLD）系统的管理、根服务器系统的管理。1999 年，美国商务部、ICANN 与 NSI 达成协议，引入“共享注册系统”，NSI 失去垄断权但获得有利的过渡性安排。

ICANN 理事会是 ICANN 的核心权力机构，共由 19 位理事组成：9 位非执行理事，9 位来自 ICANN 三个支持组织提名的理事（每家 3 名），和一位总裁。ICANN 的董事会包含来自澳大利亚、巴西、保加利亚、加拿大、中国、法国、德国、加纳、日本、肯尼亚、朝鲜/韩国、墨西哥、荷兰、葡萄牙、塞内加尔、西班牙、英国和美国的公民。根据 ICANN 的章程规定，它设立三个支持组织，从三个不同方面对互联网政策和构造进行协助，检查，以及提出建议。这些支持组织帮助促进了互联网政策的发展，并且在互联网技术管理上鼓励多样化和国际参与。这三个支持组织是：负责 IP 地址系统管理的地址支持组织（ASO）、负责互联网上的域名系统（DNS）管理的域名支持组织（DNSO）、负责涉及互联网协议的唯一参数分配的协议支持组织（PSO）。

（2）技术标准制定。互联网的技术标准即网络互联的相关技术标准，主要由 IETF、IAB、IRTF、W3C 等全球性非盈利机构完成。

IETF（Internet Engineering Task Force，Internet 工程任务组）成立于 1985 年底，是全球互联网最具权威的技术标准化组织，制定了国际互联网的多数技术标准。IETF 是松散的、自律的、志愿的民间学术组织，是由专家自发参与和管理的国际民间机构，汇集了与互联网架构演化和互联网稳定运作等业务相关的网络设计者、运营者和研究人员，并向所有对该行业感兴趣的人士开放。任何人都可以注册参加 IETF 的会议。IETF

大会每年举行三次，规模均在千人以上。该组织通过讨论形成共识制定技术标准。

制定互联网技术标准的另一个重要组织是 W3C (World Wide Web Consortium, 万维网联盟)。W3C 于 1994 年 10 月在麻省理工学院计算机科学实验室成立。创建者是万维网的发明者 Tim Berners-Lee。W3C 致力于万维网技术标准的制定，如 HTML、XHTML、CSS、XML 等技术标准。W3C 大约有 500 名会员，包括生产技术产品及服务的厂商、内容供应商、团体用户、研究实验室、标准制定机构和政府部门。他们一起协同工作，致力于在万维网发展方向上达成共识。

3. 互联网的发展

互联网从萌芽到现在只有 40 年，互联网用户迅速发展到现在约 19.7 亿，全球普及率达到 28.7%，欧洲、大洋洲、北美等发达地区的普及率分别达到了 58.4%、61.3% 和 77.4%（截止到 2010 年 6 月 30 日，www.internetworldstats.com）。

互联网已经渗透到人类发展的各个方面。互联网是全球信息基础设施，是新的传播媒体，是电子商务的平台，也是电子政务的载体。互联网成为推动社会经济发展的重要力量。

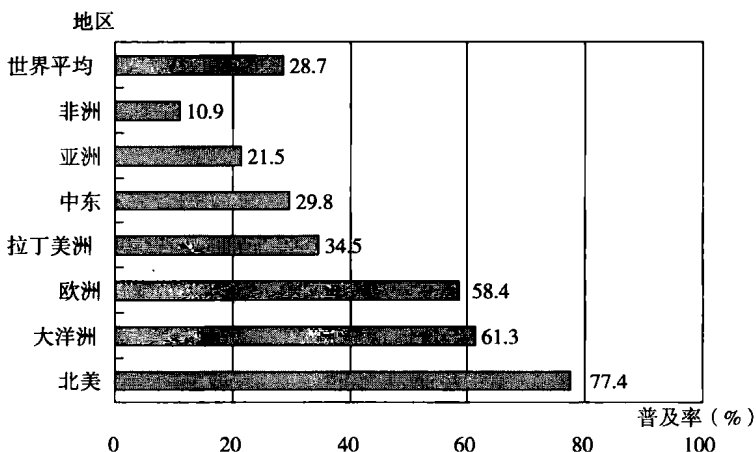


图 1.1 互联网普及率

注：截止到 2010 年 6 月 30 日，世界人口按 68.5 亿算，互联网用户按 19.7 亿算。

资料来源：www.internetworldstats.com。

（二）互联网的基本特征

互联网具有特殊的性质。互联网的构造规则决定了互联网的性质。互联网构造规则：全球主机按照明确简单的技术标准连接，因此具有最广泛的参与性，最活跃的创造性。

1. 开放性

网络的开放性包括网络设备的开放性、网络服务的开放性和用户的开放性。

网络设备的开放性指任何设备只要遵循 TCP/IP 协议就可以接入互联网，无须像电信网络那样对设备本身制定标准。TCP/IP 协议是互联网实现的技术基础，IP 是为计算机网络相互连接进行通信而设计的协议，TCP 是传输控制协议，TCP/IP 实际上是一簇协议的集合，它包括了上百个各种功能的协议。如远程登录、文件传输和电子邮件等等，而 TCP 协议和 IP 协议是保证数据完整传输的两个基本的重要协议。IP 协议之所以能使各种网络互联起来是由于它把各种不同的“帧”统一转换成“IP 数据包”格式，这种转换是互联网的一个最重要的特点。正是由于 TCP/IP 协议，全球计算机就可以像“搭积木”一样连接起来，在无需调整既有网络的情况下实现规模的不断扩大。

网络服务的开放性指网络应用只需遵循 WEB 服务的基本规则就可以提供或获取网络服务。Web 服务规范实际上是由 XML（可扩展标记语言）、SOAP（简单对象访问协议）、WSDL（Web 服务描述语言）和 UDDI（统一描述、发现和集成协议）四大技术标准支持，其中 UDDI、SOAP 和 WSDL 基于 XML，XML 在 Web 系统中占有重要位置。如果说 TCP/IP 是互联网上计算机之间的共同语言，XML 就相当于网络应用的共同语言。不管是何种平台和操作系统上的应用，只要遵循 WEB 规范，就可以实现互操作性，互联网由此包容了各类异构应用系统。

用户的开放性指任何个人都有平等使用互联网的机会。按照互联网的规则，任何一个国家都不应因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治见