



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目  
中国（海南）改革发展研究院组织编著

Internet  
Development  
Strategy

# 互联网 发展战略

汪玉凯 高新民◎主编

学 日 出 版 社  
海 南 出 版 社



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目  
中国（海南）改革发展研究院组织编著

Internet  
Development  
Strategy

# 互联网 发展战略

汪玉凯 高新民◎主编

学 日 出 版 社  
海 南 出 版 社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

互联网发展战略 / 汪玉凯, 高新民主编.

- 北京: 学习出版社, 海南出版社, 2012.11

(国家发展战略研究)

ISBN 978-7-5147-0171-5

I. ①互… II. ①汪… ②高… III. ①互联网络—发展战略—  
研究—中国 IV. ①TP393.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 269532 号

## 互联网发展战略

HULIANWANG FAZHANZHANLUE

汪玉凯 高新民主编

---

责任编辑: 孙 芳

技术编辑: 刘 铮

---

出版发行: 学习出版社

海南出版社

海口市金盘开发区建设三横路 2 号

010-84966015

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市祥达印装厂

---

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 22.5

字 数: 313 千字

版次印次: 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

---

书 号: ISBN 978-7-5147-0171-5

定 价: 38.00 元

---

如有印装错误请与本社联系调换

**《国家发展战略研究丛书》编委会**

**顾 问**

王梦奎 高尚全 张卓元

**编委会主任**

迟福林

**编委会成员**

董俊山 蔡 磊

苗树彬 王景霞

任建成

## 总序

# 站在新的历史起点献策国家发展

清人陈澹然在其《寤言二迁都建藩议》中说，“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。国家发展战略是在空间上统筹世情国情两个大局，在时间上立足于历史的客观总结、现实的准确评判、潮流的深刻洞察、趋势的准确研判，科学预测未来国家发展的内外环境、主要矛盾、机遇挑战和优势劣势，明了世势国势于胸，顶层谋划未来国家发展的方向、目标、路线、方针和政策，以顺应历史潮流，抓住历史机遇，赢得主动、赢得优势、赢得未来。

历史告诉我们：战略问题是一个国家发展的核心问题，缺乏战略谋划的国家，很难成为真正的强国；重大战略决策的成功是最重要的成功。谋划战略，就是要把握现实，选择未来。实践证明，在当代中国的发展进程中，改革开放是重大并成功的战略决策。面向未来，需要在坚持改革开放这个大战略下，探索和谋划大国发展的未来之路。

我国的发展已站在一个新的起点上。经过30多年的改革开放和跨越式发展，我国已告别以满足温饱为目标的生存型发展阶段，跨入以人的自身发展为重要目标的发展型新阶段。但是，30多年经济快速增长中积累起来的不协调、不平衡、不可持续的深层次矛盾和问题，与世界经济的复杂变化错综复杂地交织在一起，使我国走向公平可持续发展面临前所未有的严峻挑战。

2008年国际金融危机爆发以来，世界经济已经发生而且仍在发生复杂而深刻的变化。既有的世界经济版图正在被失衡的世界经济架构和愈

演愈烈的国际金融危机无情地撕裂重拼，世界经济的再平衡步履艰难，国际政治经济秩序的重构在国家利益的冲突和博弈中蹒跚蹉跎。我国能否跨越“中等收入陷阱”，走向公平公正可持续发展，再次成为全球瞩目的焦点。

纵观世情国情，未来的5~10年是我国发展进程中一个非常关键的时期。这个时期国家发展战略的选择，对后20年、30年国家的发展将产生具有决定性意义的重大影响。基于此，我们组织编写这套20本的《国家发展战略研究丛书》。这套丛书，以国家发展面临的全局性、长期性、趋势性的问题为研究重点，从专家学者的视角探讨我国未来经济、社会、政治、文化、外交、国防、改革、开放等20个领域的战略性问题，并试图提出相关的战略思考和行动建议。这套丛书的出版，力求能够为国家发展战略决策提供研究参考的同时，兼顾学术性和可读性，满足广大读者的需求。

这套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者，有的长期从事相关领域的领导工作。对各位作者在繁忙工作之余参加这套丛书的研究撰写，我表示衷心感谢！

这套丛书由中国（海南）改革发展研究院与学习出版社、海南出版社合作编辑出版。学习出版社、海南出版社为此承担了大量的组织和编辑工作，在此一并表示感谢！

作为丛书的编委会主任，我多次邀集编委深入讨论丛书的框架、每本书的内容、结构和风格，但在统稿中并不追求观点的一致，每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点。由于时间紧，丛书又跨多个领域，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

迟福林

2012年10月3日

# 目 录

前言 .....	1
第一章 互联网发展及其影响 .....	9
第一节 信息网络技术发展历程 / 9	
第二节 互联网改变世界 / 14	
第三节 制定中国互联网发展战略 / 21	
第二章 网络发展战略国际比较 .....	39
第一节 网络发展战略国际综述 / 39	
第二节 各国网络发展战略比较 / 47	
第三章 国际互联网治理比较 .....	71
第一节 国际互联网治理模式 / 72	
第二节 各国治理互联网的理念 / 73	
第三节 各国互联网治理的主要做法 / 74	
第四节 各国互联网治理的主要特点 / 83	
第五节 各国对于互联网管理 / 90	
第四章 中国互联网发展及其面临的主要问题 .....	95
第一节 中国互联网的发展普及与产业成长 / 96	
第二节 中国互联网的网路发展与技术创新 / 105	

第三节	中国互联网的管理体系 / 110
第四节	中国互联网的发展经验 / 113
第五节	互联网发展形势和我国面临的主要问题与挑战 / 115
<b>第五章</b>	<b>网络政治发展战略</b> ..... 121
第一节	网络政治发展概述 / 121
第二节	网络政治对当代中国政治发展的影响 / 126
第三节	我国网络政治中存在的主要问题 / 132
第四节	我国网络政治发展战略的构想 / 137
<b>第六章</b>	<b>网络经济发展战略</b> ..... 143
第一节	网络经济理论研究 / 143
第二节	全球网络经济发展现状和趋势 / 152
第三节	中国网络经济发展状况 / 157
第四节	中国网络经济发展战略建议 / 162
<b>第七章</b>	<b>网络社会发展战略</b> ..... 167
第一节	网络社会的产生与衍化 / 167
第二节	网络社会问题浅析 / 174
第三节	网络社会的发展战略构想 / 181
<b>第八章</b>	<b>网络文化发展战略</b> ..... 189
第一节	制定网络文化发展战略的重要性和紧迫性 / 190
第二节	美国等主要发达国家网络文化发展战略 / 193
第三节	我国网络文化发展战略概述 / 200
第四节	完善我国网络文化战略发展思路 / 207
<b>第九章</b>	<b>网络政府发展战略</b> ..... 215
第一节	全球网络政府发展的基本特征 / 216
第二节	我国政府网站发展现状 / 221
第三节	全面提升政府网上服务能力的战略路径 / 226



<b>第十章 网络资源战略</b> .....	235
第一节 网站资源 / 235	
第二节 域名资源 / 246	
第三节 IP 地址资源 / 261	
<b>第十一章 互联网技术和标准战略</b> .....	271
第一节 互联网技术和标准现状及意义 / 271	
第二节 互联网技术研究进展 / 279	
第三节 互联网标准进展 / 293	
第四节 我国互联网技术发展现状 / 298	
第五节 我国互联网技术和标准战略建议 / 302	
<b>第十二章 网络与信息安全的战略思考</b> .....	305
第一节 国家信息和网络空间（国家网域） / 306	
第二节 衍变的网络与信息安全驱动、威胁和挑战 / 312	
第三节 国家公共互联网安全的战略思考 / 319	
第四节 国家公共互联网安全战略目标与发展思路 / 320	
第五节 国家公共互联网安全战略部署 / 326	
第六节 国家公共互联网安全战略实施 / 332	
<b>后记</b> .....	345
<b>参考文献</b> .....	347

# 前 言

1994年4月12日，对普通中国老百姓来说也许没有什么特别之处，但对于中国的互联网发展来说，则是一个十分重要的日子，因为就在这一天，中国北京地区教育与科研示范网实现了与国际互联网的链接，尽管只有一条64kbps的专线，但却开创了中国的网络新时代。

经过短短20多年的历程，互联网发展之迅猛、普及之广泛、影响之深远都大大超出人们的想象，人们不由得惊呼：互联网对人类社会的未来究竟产生什么样的影响，即使是最伟大的预言家，也未必能够做出准确的预测和判断。不过有一点是肯定的，那就是人类社会正在由工业社会迈向网络社会，人类正在由工业文明迈向网络文明。

## 一、网络社会的到来，为公民参与创造新的历史

那么究竟什么是网络社会？对于这个问题，目前学术界并没有统一的看法。按照笔者的理解，所谓网络社会，是指基于计算机网络技术基础上产生或者构建的一种全新的“信息网络”社会结构；这一社会结构源于社会组织、社会变化以及由数字信息通信技术所构成的一种技术模式及其相互之间的作用。与网络社会意思接近的还有“信息社会”、“数字化社会”、“虚拟社会”等概念。

在理解“网络社会”的这一概念时，实际我们可以将其归纳为两大类：一是作为现实空间的新社会结构形态的“网络社会”——实体网络社会；一是基于互联网架构的电脑网络空间的“网络社会”——虚拟网

络社会。前者是由于信息网络技术的广泛使用和沟通方式的变化，使传统的社会及其组织之间的沟通方式发生了历史性变化；后者则是通过信息网络技术在虚拟空间中复制了一个与实现社会相近的网络社会。一般人所说的网络社会主要指后者。

两种网络社会之所以能够形成，是与信息技术引发的信息革命密切相连的。实际上从 1946 年美国 IBM 公司制造出世界上第一台数字计算机后，全球信息化的进程可以用三句话来概括：即信息技术的产生演变成一场全球性的信息革命；信息革命被推向全世界，就演变成全球的信息化浪潮；信息化的结果，将使人类社会进入信息社会。

从信息技术来看，数字计算机的出现，标志现代信息技术的诞生，特别是 20 世纪 70~80 年代微处理器和芯片技术的发展，使信息技术很快变成一门通用技术，其衡量的三个指标，即计算能力、存储量、网络带宽都得到了长足的发展。从信息革命来看，指信息技术的飞速发展和无处不在的应用，引起了人类生产体系的组织结构和经济结构产生了新的飞跃，导致了信息革命的发生。从信息化来看，信息革命引发了全球性的信息化进程。正像当年工业革命发生在英国，工业化将英国的工业革命推向全世界；而信息革命发生在美国，信息化将信息革命推向全球。从信息社会来看，工业革命和工业化把人类由农业社会带向工业社会；信息革命和信息化必将把人类由工业社会带向信息社会。而信息社会的重要特征，就是数字化、网络化和智能化。目前包括欧美发达国家也不能说已经完全进入信息社会，但包括我们国家在内，信息社会正快速地向我们走来，已是一个不争的事实。

以我国为例，信息化的快速推进，正在加速信息社会的到来：目前我国的网络规模全球第一，宽带规模全球第二；互联网普及率 37%，网民接近 5 亿，总数全球第一；微博用户接近 3 亿；IP 地址 2010 年达到 2.17 亿个，全球第二；CN 域名 2100 万；门户网站 236 万；固话、手机总数突破 10 亿；城市家庭彩电接近 200%，农村家庭接近 100%；电脑普及在城市家庭已达到 70% 以上。再加上市场经济培育社会成员的自强、自立、公平竞争的全新意识以及社会组织的快速发展，正在改变传统政府与社会的整体格局，对此，我们必须有清醒的认识。

## 二、公民参与的内容、路径和方式

在网络社会到来的背景下，公民参与特别是网络参与成为当今中国民主政治发展中的一道重要风景线。所谓公民参与，通常又称公众参与，就是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。实际上公民参与有广义和狭义之分。广义的公民参与，主要指政治参与，是以选举为主题展开的公民参与活动。而狭义的公民参与，主要指公民针对具体的公共政策制定和实施施展的影响活动。在现实生活中，决定公民参与主要有三个基本要素：一是参与的主体，即参与的主体是谁，参与的动机、目标以及参与的组织形式等；二是参与的领域，即公民参与活动主要涉及的领域，是政治的，还是经济的、社会的、文化的；三是参与的渠道，即通过什么样的方式、手段进行参与。

公民参与在现代公共治理中之所谓必须，是由于公民在国家政治经济社会生活中的地位和作用决定的。其参与的理论依据主要有三：一是人民主权论，也就是我们平常所说的人民是国家的主人，是国家权力的主体；二是作为权力主体，对政府的施政活动当然拥有知情权、表达权、参与权和监督权；三是按照党的十七大政治报告中提出的在社会主义条件下，要坚持“四个民主”、基层实行“四个自治”，也为公民参与提供了强有力的制度保障。所谓“四个民主”，就是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；所谓“四个自治”是指在基层实行人民群众的自我管理、自我教育、自我约束、自我服务。

在公民参与中，影响公民参与质量的高低主要有三个基本要素：一是公民教育素质的提高；二是市场经济环境下普通民众确立起来的公正、透明、公开、责任、回应、效益等价值观；三是周期性行政改革使社会公众关注公共话题的意愿不断提高。再加上互联网的快速发展，为公民参与提供了广泛的渠道，也使公民参与的规模、作用等都是以往不可同日而语的。

从公民参与的主要领域来看，目前我国的公民参与主要集中在公共政策的制定、实施等方面，特别是与公众关联度高的各个领域都是公民参与的热点和重点。如经济与社会发展以及民生的改善；医疗、教育、食品药品安全、住房、社会秩序、社会犯罪、公共交通、环境、有毒气

体的排放等。其参与的途径主要包括告知、询问、听证会等。其中网络参与成为公民参与重要的途径之一。

网络参与之所谓异军突起，从根本上说是由互联网的属性决定的。按照笔者的理解，互联网在公众参与方面可以归纳为四大属性：首先互联网是一个开放平台，只要能够登录网络，谁都可以在上面发表观点，不受身份、职业等的限制；其次是一个平等表达的平台，在互联网上只认意见领袖，不认人的地位、职务高低；三是互联网是一个虚拟的平台，在很多情况下不必要暴露自己的真实身份，可以用网名发表观点和见解；四是互联网还是一无疆界的平台，在互联网上表达观点不受行政区域管辖的影响和制约，在全世界任何地方只要能够登录互联网，就可以参与。

从网络信息传播的方式看，网络参与主要有三大特征：一是快速传递信息。快速传递信息是以计算机的快速运算技术发展为前提的。目前世界上运算最快的计算机每秒达到 8612 万亿次，这是人们很难想象的。就像你在搜索引擎中搜索一个关键词，只要点击搜索，在不到 1/10 秒的时间内可以扫描全世界 150 亿张网页。二是排山倒海式的响应。一个信息一旦被网民所关注，可能在几分钟的时间内被成千上万次地转发。三是瞬间被放大，形成一个网络事件。由此我们不难看出，互联网的属性以及传播的特征，为网络参与特别是微博参与者提供了前所未有的技术保障和全新的手段。

### 三、公民参与倒逼政府转型

以网络参与为代表的公民参与，无疑在中国社会产生了广泛的影响。从政府公共治理的角度看，至少产生了以下四方面影响，并在倒逼政府转型。

第一，网络、特别是微博对政府行为的监督，加强了公民社会对公权力监督的力量。应该看到，我国对公权力的监督和制约，从制度上看似乎是很完整的。但在现实生活中，有些制度并不能真正发挥作用，出现了比较严重的权力滥用和腐败现象。尽管中央这些年来的反腐败的力度很大，但腐败蔓延的势头还不能说已经被遏制。而公民参与、特别是微博对政府权力行使的监督，发挥着重要的作用，彰显着社会监督的力量。资料显示，我国从 2010 年出现微博后，微博用户得到快速发展，截

至2010年年底全国的微博用户共有6311万，到了2011年6月底，竟然发展到1.95亿，半年增幅高达208%，微博占网友使用率从13%发展到40%。到2011年年底，有人估计已经达到近3亿了。微博的快速增长，为微博发挥作用提供了强大的基础。

一是微博对政府可以发挥全方位监督。民间有人说，微博是小微博大力量；人人是记者，人人都在办报纸。对政府及其官员形成全方位的立体监督。二是通过对政府及其公务员不良行为爆料，校正政府行为，为揭露腐败案件提供线索。据监察部提供的信息，监察部的门户网站开通举报通道以来，已经收到5万多条民众的检举线索，成为发现大案要案的重要渠道。三是通过对政府公共政策制定、实施及其处理公共事务行为的评价，积聚社会共识，快速形成放大效应。如今年年初微博打拐行动，在社会上产生了广泛影响，最后许多政府部门主动出击，解救了一批被拐卖的儿童，并将之形成制度；2011年7·23温州动车追尾事件后，通过微博快速发布信息，动员社会公众到事故现场救援、输血，微博扮演了重要角色，发挥了重要作用。据统计，围绕该事件仅腾讯微博就发布或者转发了4252346条微博。同样，在“郭美美”事件中，微博通过爆料、追问等，促使中国红十字会向社会公开捐赠的信息和用途，尽管这一事件导致个人捐赠的大幅下降，并引发了公众对政府的某些不信任，但从长远看，对加强公益机构的制度建设、公开透明等都具有重要促进作用。四是政府可以利用微博及时与公众沟通，更好履行自身的职责。应该看到，在微博热的背景下，政务微博也一枝独秀，许多政府机构、甚至政府官员不是被动地接受，而是主动出击，在网上开设微博，并发挥了重要的作用。特别是那些与公众生活密切相关的政府机构如公安、旅游、工商、质检、医疗、教育等部门，更是利用微博及时发布信息，和公众互动，有些地方还组建了专门的微博运营团队，回答公众的诉求，解决老百姓的种种问题，得到了社会的广泛好评和认可。2010年全国评出的政府机构微博十强，以公安系统为主，大都集中在广东等经济比较发达的地区。

第二，促使政府改变施政理念和施政方式，更加亲民，真正体现以人为本，摆正主仆的关系。长期以来，我国的政府处于比较强势的地位。作为发展中国家，政府过多地主导一些事务是可以理解的，但必须有正确的实施理念和施政方式，要真正体现以民为本，主权在民，否则我们

就难以摆正主仆关系，引发公众对政府的不信任。而公民参与的扩大，特别是以网络参与为代表的公民参与影响力的扩大，迫使我们的政府及其公务人员，必须改变传统的思维方式和施政方式，真正把民众利益放在第一位，任何部门之间争夺利益、无视人民群众利益的行为都可能受到社会的监督。这对实现人民当家做主的宪政目标具有重要意义。

第三，促进政府决策的科学化和民主化，减少决策失误。促进政府决策的科学化、法制化和民主化，是我们长期追求的目标。我们在行政体制改革中也不断加大这方面的改革力度。但是多年的实践证明，有关决策民主化、科学化的问题依然突出，每年由此造成的损失也非常严重。究其原因，也许很多，但是有一个原因无疑是非常直接的，那就是社会、公众对政府决策的监督作用还是十分有限的。如果能够在这方面有所突破，我国在公共决策领域的一些突出问题就能得到有效控制。正是在这个方面，公民参与对防止政府的决策失误，可以发挥重要的外部监督作用。这些年来，凡是与民众切身利益相关的一些重大问题的出台，都要通过向社会征集民意，听取公众的意见和诉求，收到了一定成效。随着公民参与水平的提高，特别是网络参与的兴起，普通民众在这方面发挥的作用将更加重要，这不仅可以大大降低决策的风险，减少决策失误，而且对我们传统的决策体制、机制的变革都会产生积极影响。

第四，促进政府收敛自身的行为，努力遏制腐败，改进作风。腐败虽然是世界性问题，但是有的国家解决的比较好，有的就解决的差，这是一个客观存在。我国在这方面受到公众的压力是很大的。从长远看，要更多地从外部、特别是依靠社会力量加强对政府及其官员行为的监督。而以微博为代表的公民参与和监督，在这方面可以发挥巨大作用。一个显著例子是，这些年来，凡是由于行为失当被网络曝光的机构或者官员个人，没有一个机构和个人可以坐而不视，听而不闻，绝大多数在第一时间都做出回应。这本身就反映出以公开透明为标志的网络监督的巨大威力。尽管我们的一些机构或者人员，往往是躲躲闪闪，但最终的结果常常是，不但事实真相最后都被揭开，有的甚至身败名裂。这种现象让更多的机构和个人都意识到“要让人不知，除非己莫为”的真理，谨言慎行，时时保持对公权力的一种敬畏，应该成为官员的重要价值取向。只有在政府与公众的互动和制约中，才能真正形成公共治理的良性格局，中国社会也才能真正走向和谐。

在充分肯定包括网络微博参与在内的公民参与的前提下，我们也应该清晰地看到，有序和高质量的公民参与是需要引导和管理的。一方面我们要最大限度地保护那些合法的公民参与的权利，包括知情权、表达权、参与权和监督权；另一方面，也要治理网络参与中的一些不良行为，如网络水军、网络推手等。对于那些利用公民参与在网络上造谣或犯罪的行为，必须依法进行严厉制裁，只有这样，才能为有序的公民参与提供一个良好的社会环境和网络环境。在这方面，我们面临着很大的挑战，如何创造性地对公民参与进行引导，治理好网络，是我们必须不断进行探索的一个新领域。

#### 四、关于本书的逻辑

互联网的发展，不仅对经济、政治、社会、文化等各个领域产生深刻而广泛的影响，也为人们认识这个新生事物提供了一个前所未有的思维空间，围绕互联网发展的各种研究汗牛充栋，不一而足。本书是一本较为系统地探索、研究互联网发展战略的读物，内容设计更多地从战略层面对其进行整体把握，关注总体架构。因此，本书所涵盖领域较宽，几乎涉及互联网发展的诸多方面。其内在逻辑是：前三章，包括互联网发展及其影响、网络发展战略国际比较以及国际互联网治理比较，带有总论性质，主要从互联网本身的发展以及战略、治理等角度，进行论证和分析，力求对互联网发展的一般规律进行一些探讨和论述；从第四章中国互联网发展及其面临的主要问题开始，到后面的网络政治发展战略、网络经济发展战略、网络社会发展战略、网络文化发展战略以及网络政府发展战略，共六章，集中对中国互联网的发展及其战略从不同的角度进行分析和探讨，力求对我国互联网发展的整体状况、战略前景等进行分析论证，探求其中的问题和规律。最后三章包括网络资源战略、互联网技术和标准战略、网络与信息安全战略，则是从互联网发展的技术和社会发展结合的角度，对其进行深入探讨，力求有所发现，并为我国互联网的健康发展提供技术支撑。

可以这样说，由于互联网发展战略所涉及的领域宽广，内容丰富，再加上又是全新的事物，因此，很难有人能够穷及其所，这在一定程度上决定本书一定是一本集体智慧的产物，读者从参与本书写作的作者阵



容及其知识背景，就可以感受到其具有的难度和复杂性。正因为如此，本书的错讹和不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。任何对本书的意见和建议，都将对我们是一种巨大的鼓舞和鞭策！

汪玉凯

2012年5月 北京