

没有网络安全就没有国家安全，没有信息化就没有现代化。

过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关。

互联网治理的 中国经验

如何提高中共网络执政能力

黄相怀 等◎著

解读大数据时代党执政的机遇和挑战

展现互联网治理的中国方案

读懂中国共产党的“互联网思维”

 中国人民大学出版社

互联网治理的 中国经验

如何提高中共网络执政能力

黄相怀 等◎著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

互联网治理的中国经验：如何提高中共网络执政能力/黄相怀等著.
—北京：中国人民大学出版社，2017.1

ISBN 978-7-300-23556-1

I. ①互… II. ①黄… III. ①互联网络—管理—研究—中国
IV. ①TP393.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 261928 号

互联网治理的中国经验：如何提高中共网络执政能力

黄相怀 等 著

Hulianwang Zhili de Zhongguo Jingyan;

Ruhe Tigao Zhonggong Wangluo Zhizheng Nengli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2017 年 1 月第 1 版

印 张 7.625 插页 2

印 次 2017 年 1 月第 1 次印刷

字 数 143 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

导言 加强中国共产党网络执政能力建设	001
第1章 如何总结互联网治理的中国经验	015
第2章 如何推进网络空间治理现代化	030
第3章 如何保障大数据时代党的执政安全	050
第4章 如何运用大数据科学有效推进反腐倡廉	069
第5章 如何以互联网思维引领国家治理现代化	088
第6章 如何以信息化提升政府公共服务水平	107
第7章 如何以大数据提升公共决策科学化水平	125
第8章 如何以“互联网+”推进社会治理精细化	146
第9章 如何充分保护和利用国有数据资产	164
第10章 如何保障移动互联网时代的个人信息安全	180
第11章 如何保障中国国家大数据安全	201
第12章 如何共同构建国际互联网治理体系	219
后记 一定要过互联网这一关	238

加强中国共产党网络执政能力建设

在当代中国，工农兵学商，中国共产党是领导一切的。而中国共产党之所以能够成为领导核心，一方面靠的是其执政地位，另一方面靠的是其强大的执政能力。在一定意义上，后者具有更加关键的意义。执政能力一般指以执政党为主体、以国家权力系统为客体的执政党执掌国家政权的能力。2004年，中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》首次对执政能力作了概括：“就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依

法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领。”按照当时的界定，党的执政能力特指中国共产党在执政过程中驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。这个界定具有时代的合理性，但是，随着中国的网络发展和信息化建设的日益深入，加强中国共产党的网络执政能力建设就提到了重要日程上来。

2016年4月19日，习近平总书记主持召开网络安全和信息化工作座谈会并发表重要讲话（以下简称“4·19”讲话）。在“4·19”讲话中，习近平总书记围绕让互联网更好造福人民、建设网络良好生态、掌握互联网核心技术、正确处理安全和发展关系、增强互联网企业使命感责任感、为网信事业发展提供有力人才支撑等，进行了全面而深刻的论述。特别是，习近平总书记在讲话中提出的“我们提出推进国家治理体系和治理能力现代化，信息是国家治理的重要依据，要发挥其在这个进程中的重要作用”“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化”“善于运用网络了解民意、开展工作，是新形势下领导干部做好工作的基本功”“网络空间是亿万民众共同的精神家园”等重要思想，为新形势下大力加强中国共产党网络执政能力建设提供了基本遵循。以“4·19”讲话为中心，可以管窥加强中国共产党网络执政能力建设的基本思路，为面向

信息社会的国家治理现代化提供明确而有益的思考。

一、网络执政能力研究述略

严格来说，自从互联网进入中国，中国就产生了一个新的社会空间——网络空间，也就有了互联网对政治经济社会各方面的深刻影响和改变，也就有了管理引导互联网安全健康发展的问题，从而对于中国共产党而言就有了加强网络执政能力建设的要求。但是，对于新生事物的认识是需要一个过程的。从查阅到的文献看，最早提出网络执政能力概念并进行初步阐发的，是周博文。2002年，周博文在其硕士论文《网络化条件下对国家主权问题的若干思考》（东北师范大学硕士学位论文，2002）中，首次提出了“政府网络执政能力”这一概念，并进行了若干阐发。

2009年，王峰在《网络执政能力亟待加强》一篇短文中，直接而明确地提出了“网络执政能力”这一概念。文章认为：当前，网络已成为民意表达最为集中的场所之一，成为公众参与政治的主流渠道。因此，我们要发展和拓宽传统执政能力建设的内涵和外延，切实把网络执政能力建设抓紧、抓实、抓好。^①

^① 参见王峰：《网络执政能力亟待加强》，载《当代贵州》，2009（2）。

自此之后，学者们探讨网络执政能力的论述逐渐多了起来。比较有代表性的，一是张作荣的《提高领导干部网络执政能力》一文。张作荣提出，提高领导干部网络执政能力，是新形势下加强党的执政能力建设的重要内容，对于推动科学发展、促进社会和谐具有重要意义。张作荣还对概念做了界定：“领导干部网络执政能力，是指领导干部运用网络科学研判舆情、正确引导舆论、及时处置网民意见和要求，以及善待、善用、善管媒体等方面的能力。”^①二是张琪的硕士论文《我国地方党委网络执政能力建设问题研究》（东北大学硕士学位论文，2011）。作者在文中对地方党委网络执政能力建设做了界定：“地方党委网络执政能力建设就是在网络环境下，地方党委获取、运用和整合网络资源，根据搜集的网络民意和信息制定出相应的科学决策，并将其转化为公共服务的建设过程。”并具体列出了网络执政能力的具体内容：通过网络渠道收集民意的能力，利用互联网发布信息的能力，利用互联网处理突发事件的应急能力，加强网络文化建设的能力。

鉴于学者们在网络执政能力内涵界定上的不一致，滕明政在《科学理解网络执政能力内涵》^②一文中，提出科学理解网络执政能力概念，并提出了自己的界定：“网络执政能力是指

① 参见张作荣：《提高领导干部网络执政能力》，载《人民日报》，2010-09-30。

② 参见滕明政：《科学理解网络执政能力内涵》，载《党政干部学刊》，2012（8）。

中国共产党娴熟运用网络平台，科学判断网络舆情，及时倾听群众心声、反映群众诉求、破解群众难题，正确引导舆论导向，积极发展电子党务等能力。”真正把网络执政能力研究向前推进一大步的，当属叶敏的《网络执政能力：面向网络社会的国家治理》^①一文。文中分析并展示了网络执政能力的内在结构。网络执政能力包括网络建设能力、网络管理能力和网络应用能力三个方面。网络建设能力是指包括网络发展战略制定能力、网络基础设施建设能力、网络技术开发利用能力等在内的有关能力；网络管理能力包括互联网基础管理能力、互联网信息系统安全保障能力、网络舆论引导能力、网络突发事情应急能力等在内的有关能力；网络应用能力包括网络经济发展能力、电子党（政）务应用能力、网络民主发展能力、网络文化建设能力等在内的有关能力。这一分类，清晰而明确地指出了网络执政能力的内涵，标志着学者对于网络执政能力的理解提到了一个新的高度。2014年，于华、史焕高提出从国家治理体系和治理能力现代化角度看待加强政府网络执政能力建设，在学理上使得加强网络执政能力建设具有了国家治理现代化的高度。^②

① 参见叶敏：《网络执政能力：面向网络社会的国家治理》，载《中南大学学报（社会科学版）》，2012（5）。

② 参见于华、史焕高：《加强政府网络执政能力建设——从国家治理体系和治理能力现代化角度》，载《党政研究》，2014（2）。

综上所述，可以看出：一是我国学者关于网络执政能力的认识，特别是从国家治理现代化的高度认识，目前还是初步的；二是尽管是初步的，但为我们思考加强执政党网络执政能力建设，也提供了一个比较好的起点，从而使得我们可以利用已有研究成果所形成的初步分析框架，以习近平总书记“4·19”讲话为中心进行若干学理分析，从而在推进国家治理现代化的高度深刻认识大力加强中国共产党网络执政能力建设的必要性、重要性和基本路径。

二、习近平总书记关于网络执政能力建设的重要论述

“党的十八大以来，习近平总书记就建设网络强国等提出了很多新思想新观点新论断，为做好有关工作指明了方向、提供了遵循。”^①从推进国家治理现代化的高度，借助于网络执政能力包括的网络建设能力、网络管理能力和网络应用能力三个方面，对习近平总书记“4·19”讲话进行学理分析，可以发现，习近平总书记高度重视中国共产党的网络执政能力建

^① 本刊记者：《我们的目标就是要建设网络强国——访中央网络安全和信息化领导小组办公室主任鲁炜》，载《秘书工作》，2016（3）。

设，形成了若干重大而基础的认识和判断，从而为当前和今后大力加强党的网络执政能力建设提供了基本遵循。

（一）关于网络执政能力建设的若干重大认识和判断

在“4·19”讲话中，习近平总书记高度重视网络执政能力建设，形成了若干重大认识和判断：

一是决不能错失信息革命这一重大发展契机。习近平总书记认为：“从社会发展史看，人类经历了农业革命、工业革命，正在经历信息革命。农业革命增强了人类生存能力，使人类从采食捕猎走向栽种畜养，从野蛮时代走向文明社会。工业革命拓展了人类体力，以机器取代了人力，以大规模工厂化生产取代了个体工场手工生产。而信息革命则增强了人类脑力，带来生产力又一次质的飞跃，对国际政治、经济、文化、社会、生态、军事等领域发展产生了深刻影响。”在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中，习近平总书记认为，在农业革命时代，中国走在了人类社会的前列，在工业革命时代，由于错失机遇，落在时代的后面。而“发端于英国的第一次产业革命，使英国走上了世界霸主地位；美国抓住了第二次产业革命机遇，赶超英国成为世界第一。从第二次产业革命以来，美国就占据世界第一的位置，这是因为美国在科技和产业革命中都是领航者和最大获利者”。

由于改革开放和现代化建设的历史积淀，正在发生的信息

革命，中国处于并跑或者领跑的位置，一定要抓住这次千载难逢的机遇。习近平总书记指出：“经过几代人努力，我们从来没有像今天这样离实现中华民族伟大复兴的目标如此之近，也从来没有像今天这样更有信心、更有能力实现中华民族伟大复兴。这是中华民族的一个重要历史机遇，我们必须牢牢抓住，决不能同这样的历史机遇失之交臂。这就是我们这一代人的历史责任，是我们对中华民族的责任，是对前人的责任，也是对后人的责任。”

二是要深刻认识互联网和信息化对于我国发展的重大推动作用。信息化和经济全球化相互促进，互联网已经融入社会生活的方方面面，深刻改变了人们的生产和生活方式。我国正处在这个大潮之中，受到的影响越来越深。习近平总书记认为，党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，这是在深刻总结国内外发展经验教训、深入分析国内外发展大势的基础上提出的，集中反映了我们党对我国经济社会发展规律的新认识。“总体上说，网信事业代表着新的生产力、新的发展方向，应该也能够在践行新发展理念上先行一步。”之所以能够先行一步，是因为互联网对于形成经济新常态下发展新动力具有重要推动作用；对于推动民生改善和社会事业发展具有重要推动作用；对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要推动作用。

（二）大力提升网络建设能力

在“4·19”讲话中，关于提升网络建设能力，习近平总书记突出强调要掌握核心技术，提高自主创新能力。

邓小平曾谆谆告诫：“过去也好，今天也好，将来也好，中国必须发展自己的高科技，在世界高科技领域占有一席之地。”建设网络强国，要有自己的技术，过硬的技术。习近平总书记指出，同世界先进水平相比，同建设网络强国战略目标相比，我们在很多方面还有不小差距，特别是在互联网创新能力、基础设施建设、信息资源共享、产业实力等方面还存在不小差距，其中最大的差距在核心技术上。互联网核心技术是我们最大的“命门”，核心技术受制于人是我们最大的隐患。因此，我们要掌握我国互联网发展主动权，保障互联网安全、国家安全，就必须突破核心技术这个难题，争取在某些领域、某些方面实现“弯道超车”。

怎样实现“弯道超车”？习近平总书记认为，核心技术要取得突破，就要有决心、恒心、重心。有决心，就是要树立顽强拼搏、刻苦攻关的志气，坚定不移实施创新驱动发展战略，把更多人力物力财力投向核心技术研发，集合精锐力量，做出战略性安排。有恒心，就是要制定信息领域核心技术设备发展战略纲要，制定路线图、时间表、任务书，明确近期、中期、远期目标，遵循技术规律，分梯次、分门类、分阶段推进，咬

定青山不放松。有重心，就是要立足我国国情，面向世界科技前沿，面向国家重大需求，面向国民经济主战场，紧紧围绕攀登战略制高点，强化重要领域和关键环节任务部署，把方向搞清楚，把重点搞清楚。

安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮。安全是发展的保障，发展是安全的目的。习近平总书记还强调，大力提升网络建设能力，还必须确保网络安全，树立正确的网络安全观，加快构建关键信息基础设施安全保障体系，全天候全方位感知网络安全态势，增强网络安全防御能力和威慑能力，等等。

（三）大力提升网络管理能力

在“4·19”讲话中，关于提升网络管理能力，习近平总书记突出强调的一点，就是建设网络良好生态。

当前，网络空间已经成为意识形态斗争的主战场，网络舆论已经成为影响社会稳定的导火索，因此，习近平总书记认为，互联网是一个社会信息大平台，亿万网民在上面获得信息、交流信息，这会对他们的求知途径、思维方式、价值观念产生重要影响，特别是会对他们对国家、对社会、对工作、对人生的看法产生重要影响。因此，一个清朗的网络空间，对于一个国家、社会的发展具有至关重要的意义。2013年8月，习近平总书记在全国宣传思想工作会议上指出，要把网上舆论工作作为宣传思想工作的重中之重来抓，对那些恶意攻击党的

领导、攻击社会主义制度、造谣生事的言论，要敢抓敢管敢于亮剑。“要解决好‘本领恐慌’问题，真正成为运用现代传媒新手段新方法的行家里手。要深入开展网上舆论斗争，严密防范和抑制网上攻击渗透行为，组织力量对错误思想观点进行批驳。”“做好网上舆论工作是一项长期任务，要创新改进网上宣传，运用网络传播规律，弘扬主旋律，激发正能量，大力培育和践行社会主义核心价值观，把握好网上舆论引导的时、度、效，使网络空间清朗起来。”

要建设网络良好生态，使网络空间清朗起来，着重要做到：

一是善于通过网络走群众路线。习近平总书记认为，善于运用网络了解民意、开展工作，是新形势下领导干部做好工作的基本功。因为：网民来自老百姓，老百姓上了网，民意也就上了网。群众在哪儿，我们的领导干部就要到哪儿去，不然怎么联系群众呢？各级党政机关和领导干部要学会通过网络走群众路线，经常上网看看，潜潜水、聊聊天、发发声，了解群众所思所愿，收集好想法好建议，积极回应网民关切、解疑释惑。

二是要依法加强网络空间治理，加强网络内容建设。网络空间同现实社会一样，既要提倡自由，也要保持秩序。自由是秩序的目的，秩序是自由的保障。习近平总书记认为，网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良

好，符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化，不符合人民利益。谁都不愿生活在一个充斥着虚假、诈骗、攻击、谩骂、恐怖、色情、暴力的空间。因此，要本着对社会负责、对人民负责的态度，依法加强网络空间治理，加强网络内容建设，做强网上正面宣传，培育积极健康、向上向善的网络文化，用社会主义核心价值观和人类优秀文明成果滋养人心、滋养社会，做到正能量充沛、主旋律高昂，为广大网民特别是青少年营造一个风清气正的网络空间。

（四）大力提升网络应用能力

在“4·19”讲话中，关于提升网络应用能力，习近平总书记突出强调的一点，就是网信事业发展必须贯彻以人民为中心的发展思想，让互联网更好造福人民。

一是互联网发展要服务于提升经济发展新动力。习近平总书记强调，我们要加强信息基础设施建设，强化信息资源深度整合，打通经济社会发展的信息“大动脉”。党的十八届五中全会、“十三五”规划纲要都对实施网络强国战略、“互联网+”行动计划、大数据战略等作了部署，要切实贯彻落实好，着力推动互联网和实体经济深度融合发展，以信息流带动技术流、资金流、人才流、物资流，促进资源配置优化，促进全要素生产率提升，为推动创新发展、转变经济发展方式、调整经济结构发挥积极作用。

二是要让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感。习近平总书记强调，要加大投入力度，加快农村互联网建设步伐，扩大光纤网、宽带网在农村的有效覆盖。可以做好信息化和工业化深度融合这篇大文章，发展智能制造，带动更多人创新创业；可以发挥互联网优势，实施“互联网+教育”“互联网+医疗”“互联网+文化”等，促进基本公共服务均等化；可以加快推进电子政务，鼓励各级政府部门打破信息壁垒、提升服务效率，让百姓少跑腿、信息多跑路，解决办事难、办事慢、办事繁的问题，等等。

三是要发挥信息在国家治理体系和治理能力现代化进程中的重要作用。习近平总书记强调，要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化，统筹发展电子政务，构建一体化在线服务平台，分级分类推进新型智慧城市建设，打通信息壁垒，构建全国信息资源共享体系，更好用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。

2015年12月16日，习近平总书记在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话中指出：“现在，以互联网为代表的信息技术日新月异，引领了社会生产新变革，创造了人类生活新空间，拓展了国家治理新领域，极大提高了人类认识世界、改造世界的能力。”互联网作为新一代科技革命的代表性技术成果，在促进经济全球化发展、推动社会全面进步等方面日益发挥着惊人的作用，同时，互联网的迅猛发展和社会生产生活的全