

网络执政能力：面向网络社会的国家治理

叶敏

(华东理工大学人文科学研究院, 上海, 200237)

摘要：网络执政能力是网络社会环境下执政党执政能力建设的重要组成部分，是执政党必须下大力气、大功夫建设的一项核心执政力。基于网络的建设、管理和应用三个层面的网络执政能力建设的现状，在网络建设上，要继续推进信息化战略，加大科研投入，建设信息强国；网络管理上，要树立服务型管理理念，加强网络软管理能力，捍卫互联网主权；网络应用上，要推进电子政务，大力发展网络民主，增强网络文化软实力，加强党的网络执政能力。

关键词：网络社会；网络执政能力；国家治理；信息化战略；互联网；网络文化

中图分类号：D05：TP393.4

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2012)05-0173-08

麦克卢汉预言电子媒介的出现将使世界变成一个“地球村”。^[1]自国家信息化战略实施以来，我国信息化水平得到快速提高，以电子计算机、互联网、手机通信、数码技术为首的信息技术在短短十几年间将中国迅速编织成为一种信息空前丰裕的网络社会。根据中国互联网络信息中心发布的《第29次中国互联网络发展状况统计报告》，截止到2011年12月底，中国已经有网民5.13亿，互联网普及率达到38.32%。^[2]互联网已经成为政府、企业和广大人民群众不可或缺的使用工具。网络社会对执政党带来了新的政治风险，如政治权威的部分流失、维持社会稳定工作难度加大、政府决策自主性受到削弱。但是另一方面，我们也应该注意到网络社会对执政党的政治机遇，网络也可以成为一种社情民意表达的新渠道、提高政府治理能力的新途径、权力监督和防治腐败的新方式以及宣传社会主义先进文化的新平台。所以问题的关键在于执政党如何对待网络、如何利用网络，从而达到一种“趋利避害、为我所用”的状态。从这个方面而言，在网络社会环境下，提高党的网络执政能力建设，积极面对网络社会的国家治理，就是一项刻不容缓的重大任务。

一、网络执政能力及建设

中国共产党自诞生以来，从革命到执政，始终以

广大人民群众根本利益为指向，带领全国人民向社会主义现代化国家迈进。新时期，随着党的执政生态环境的变化，执政能力的不足成为党面临的一种重大的政治风险，进一步提高党的执政能力成为一项全党必须高度重视的核心任务。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》指出：“党的执政能力，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。”与此对应，网络执政能力是指党和国家在网络社会环境下，充分认识网络的重要性和内在特点，积极主动地建设网络、管理网络和利用网络，以服务于中国特色社会主义的经济发展、政治发展、社会发展和文化发展的本领。党的网络执政能力是网络社会环境下党的执政能力的重要组成部分，是执政党必须下大力气、大功夫建设的一项核心执政力。

从内容上来说，网络执政能力包括三个方面的内容，即网络建设能力、网络管理能力，以及网络应用能力。如图1所示。

（一）网络建设能力

网络建设能力即是指执政党建设网络的能力。网络建设能力包括网络发展战略制定能力、网络基础设施建设能力和网络技术开发利用能力等三个方面内容。网络发展规划制定能力即是指党和国家站在信息

化、全球化的大背景下,结合中国的实际国情的需要,制定切实可行的网络发展战略的能力。网络基础设施建设能力是指党和国家组织、调动和配置国家和社会资源建设先进网络基础设施的能力。网络技术开发利用能力是指在党和政府积极领导和支持先进网络技术的开发,占领世界先进信息技术的制高点,并将其尽可能地快速转化为社会生产力的能力。阿尔温·托夫勒在《力量转移》一书中放言:“任何国家如果不具备包括计算机、数据传送和其他新传播手段在内的21世纪的电子基础设施,就无法驾驭21世纪的经济。这要求全国人民对这种信息基础设施如同对轿车、公路、高速公路、火车和大烟囱时代的交通基础设施一样地熟悉。”^[3](444)]我国很早就制定了国家层面的信息化战略,在总体规模上,我国已经成为世界信息大国,但也应该看到我国信息网络建设与世界先进国家相比还存在比较大的差距,还不能算作信息强国。在这种情况下,进一步加强网络建设能力是我国迎接和赢得新世纪国与国竞争的不二法门。

(二) 网络管理能力

网络管理能力包括“硬管理能力”和“软管理能力”两个方面。前者主要指的是互联网基础管理能力和互联网信息系统安全保障能力,后者指的是网络舆论引导能力和网络突发事件应急能力。互联网基础管理包括:规范域名、IP地址和登记备案、接入服务管理;建立互联网信息服务准入退出机制(依法对涉及意识形态安全和公共利益的网络信息服务实行许可审批,建立健全日常监管、年度审核、行政处罚等一系列管理制度);探索网络实名制。^[4]互联网信息系统安全问题已成为互联网发展的严重障碍,互联网信息系统安全的保障能力必须得到加强。我国已经成为黑客攻击的最大受害国。2010年,国家互联网应急中心监测发现共近48万个木马控制端IP,其中有22.1万个

位于境外。共有13782个僵尸网络控制端IP,有6531个位于境外。2010,中国境内政府网站被篡改数量为4635个,2010年被篡改的政府网站比例达到10.3%,即全国有十分之一的政府部门网站遭遇黑客篡改。^[5]互联网的使用带来了一种民间性的网络舆论场,但是在一些情况下,这种网络舆论场并不单纯,而是会受到一定恶势力和非法势力的操纵、利用和绑架,从而攻击党和政府、大肆传播反动言论的、削弱广大网民对党和政府的信任和支持。网络舆论引导能力即是一种在网络舆论场之中平衡网络舆论、树立主流意识、推动广大网民理性表达的能力。网络空间当中往往还会出现一些对党和国家非常不利的网络突发事件,比如耸人听闻的网络政治谣言、网民大规模围观的网络群体性事件,以及经由网络动员而在现实世界中爆发的对社会稳定构成实质影响的网络集体行动。网络突发事件应急能力即是一种防范、快速应对网络突发事件以及消除其不利影响的应急能力。

(三) 网络应用能力

网络应用能力是指利用网络促进社会主义经济发展、政治发展和文化发展的能力。网络应用能力可以细分为四大块,即网络经济发展能力、电子党(政)务应用能力、网络民主发展能力和网络文化建设能力。网络时代,虚拟经济和互联网产业成为我国的一种战略性新兴产业,党和国家必须锤炼网络经济发展能力以更好地推进国民经济快速健康发展。电子党(政)务应用能力即是指党和政府通过电子网络平台进行党务管理、政务管理创新以更好地开展党务工作和提供公共服务的能力。网络平台还是发展社会主义民主政治的新途径,网络民主的一个重要方面即是党和国家自上而下地利用网络平台接收社情民意的表达,并在可能的情况下将网络反映出来的问题予以解决、将网民智慧予以汲取和运用、将网络民意上升为适当的政

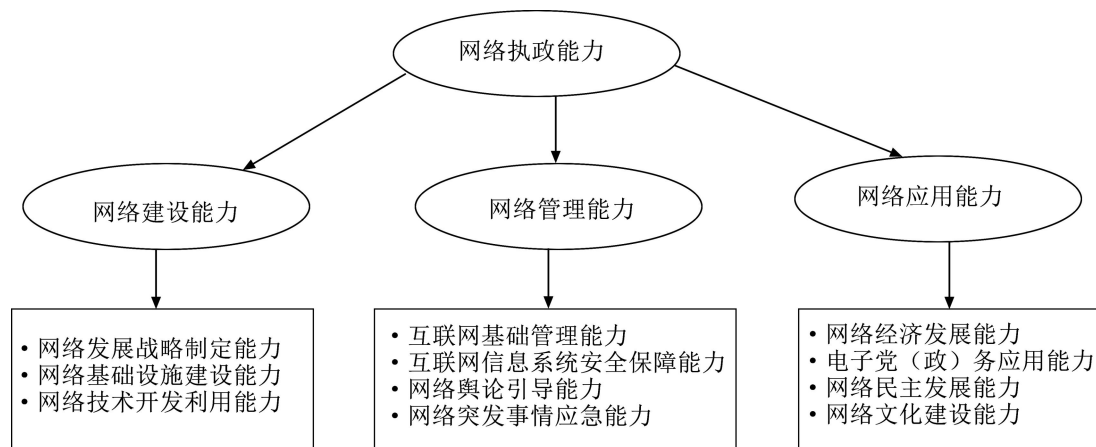


图1 网络执政能力的内容构成

策和措施。网络民主是党在新时期发展社会主义民主政治的重要抓手和突破口，网络民主发展能力是党和国家在新时期必须重视打造的一项基本功。此外，互联网已经是一种影响社会公众精神文化生活的空间，网络文化建设的目的在于形成一种网上具有广泛影响力的思想文化传播平台，以宣传科学理论、传播先进文化、倡导科学精神、塑造美好心灵、弘扬社会正气，形成积极向上的主流舆论，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位。在新时期，网络文化建设能力已经成为党的执政能力建设的一个不容忽视的重要方面。

二、网络执政能力建设的成绩

早在2000年，江泽民同志就指出：“现在，互联网上信息庞杂多样、泥沙俱下，还存在大量反动、迷信、黄色的内容。可以这样说，由于信息化发展，已经形成了一个新的思想文化阵地和思想斗争阵地。因此，各地各部门的领导干部必须加紧学习网络化知识，高度重视网上斗争问题。我们的党建工作、思想政治工作、组织工作、宣传工作、群众工作，都应该适应信息网络化的特点，否则是很难做好的。”^[6]2000年3月，江泽民进一步指出了如何应对信息化问题的基本方针：“对信息网络化的问题，我们的基本方针是积极发展，加强管理，趋利避害，为我所用。”2001年政府工作报告指出，“高度重视新的信息媒体的建设和管理”。2002年政府工作报告又指出，“高度重视互联网的作用和管理”。2002年十六大报告认识到，“新闻出版和广播影视必须坚持正确导向，互联网站要成为传播先进文化的重要阵地”。2004年9月《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出要“高度重视互联网等新型传媒对社会舆论的影响，加快建立法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体制，加强互联网宣传队伍建设，形成网上正面舆论的强势”。2007年1月至4月，中共中央政治局在仅仅相隔3个月的时间内，便两次讨论了互联网问题。1月23日下午，中共中央政治局进行第三十八次集体学习，这次会上首次强调了要加强网络文化的建设和管理。中共中央总书记胡锦涛同志在会上指出：“我们必须以积极的态度、创新的精神，大力发展和传播健康向上的网络文化，切实把互联网建设好、利用好、管理好。”2008年6月20日，胡锦涛总书记在人民日报社考察工作时的讲话：“互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器，我们要充分认

识以互联网为代表的新兴媒体的社会影响力，高度重视互联网的建设、运用、管理，努力使互联网成为传播社会主义先进文化的前沿阵地、提供公共文化服务的有效平台、促进人们精神生活健康发展的广阔空间。”由此可见，党和国家领导人对信息化可能带来的执政挑战的认识一直是清醒的，不仅很早就确立了互联网治理的正确方针，根据现实问题适时地、积极主动地推出有针对性的应对措施，而且不无政治智慧地将互联网建设、运用和管理结合了起来，使我党网络执政能力的建设取得了下述成绩：

（一）网络执政的机构设置、平台建设得到加强

党和国家不仅对网络执政的新情境有着清醒的认识，而且还积极健全和加强网络执政的机构设置、平台建设。2001年8月，国家信息化领导小组重新组建，成为我国信息化发展在国家层面上的综合性决策和协调机构。与此同时，涉及互联网管理的相关党政部门也陆续成立了专门的互联网管理服务机构。党的宣传部门主要管理内容是网络新闻宣传，目前中宣部下设舆情信息局具体负责网络舆情的监测与管理，地方党委宣传部一般下设网宣办。政府序列这边，涉及网络管理的政府部门（机构）主要包括国务院新闻办公室、国家互联网信息办公室（2011年5月4日设立）、工业和信息化部（原信息产业部）、公安部、国家广电总局、国家工商总局、文化部、国家安全部、国家保密局、新闻出版总署等众多部门。其下设专门机构比如，工业和信息化部下设电信管理局，国务院新闻办公室下设网络局，公安部下设公共信息网络安全监察局，国家广电总局下设网络视听节目管理司（原社会管理司的网络传播处），国家工商总局下设企业注册局，文化部的文化市场司，地方政府管理部门也相应地成立对应的网络管理机构。除此之外，国家还成立了中国互联网协会（下设违法与不良信息举报中心）、中国互联网应急中心、中国互联网络信息中心等其他互联网管理服务机构。

网络执政的平台建设也取得了显著进展。从互联网在我国发展之初，新闻媒体就成为互联网首批拓荒者。1997年1月1日，中共中央机关报《人民日报》于正式推出网络版。1997年11月7日，新华社借建社66周年之际正式开通自己的网站。2000年1月27日至28日，中共中央宣传部和国务院新闻办公室联合召开中国首次互联网新闻工作会议。2000年5月9日，中宣部、中央外宣办于5月9日下发了《国际互联网新闻宣传事业发展纲要（2000~2002年）》，发展纲要提出了互联网新闻宣传事业建设的指导原则和三年奋斗目标，由此打响了从中央到地方新闻网站大建设大

发展起跑的发令枪。2000年12月12日,人民网、新华网、中国网、央视网、国际在线、中国日报网、中青网等中央网站经国务院新闻办公室批准,成为我国首批重点新闻网站。紧接着国务院新闻办公室又先后批准建立了千龙网、东方网、北方网、东北新闻网、浙江在线、红网、中国江西网等24家全国重点地方新闻网站。截止2001年底,中国有报纸2111家、杂志8889家、311家广播电台、358家电视台及2家通讯社。这些新闻媒体共建立起了数千个网站和网页,涵盖了中央、省、区、直辖市、计划单列市、地市、县四级各类新闻媒体,形成了庞大的规模群体。20世纪末,我国电子政务建设开始向外部互联网拓展。1999年被称为中国“政府上网年”,当年1月20日,国家经贸委和中国电信牵头,联合40多家部委倡议发起了“政府上网工程”,揭开了我国“政府上网”的帷幕。截至2009年底,中国已建立政府门户网站4.5万多个,75个中央和国家机关、32个省级政府、333个地级市政府和80%以上的县级政府都建立了电子政务网站,提供便于人们工作和生活的各类在线服务。^[7]近些年来,电子党务工作的开展也取得了较大进展,党建网站已经成为党务公开、党员教育、党务办理的新平台。2010年开始,微博开始风靡中国,一些地方党政机关借助微博平台开展政务活动。根据新浪网发布的《2011年新浪政务微博报告》,截止2011年10月底,政务微博总数达到18132个,其中机构9778个,公务人员8354个,是2010年数量的33倍。

(二) 网络执政的制度体系逐渐完善, 机制创新不断涌现

20世纪90年代开始,网络立法工作进入快车道。据笔者不完全统计,从1991年开始至今,我国出台的有关网络规制的法律、法规、规章、司法解释和政策文件达到111件。其中比较重要的法律、法规和部门包括:《计算机系统安全保护条例》(1994);《计算机信息网络国际联网管理暂行规定》(1996);《计算机信息系统保密管理暂行规定》(1998);《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》(2000);《中华人民共和国电信条例》(2000);《计算机信息系统国家联网保密管理规定》;《互联网电子公告牌服务管理规定》(2000);《互联网信息服务管理办法》(2000);《互联网上网服务营业场所管理条例》(2002);《互联网出版管理暂行规定》(2002);《互联网文化管理暂行规定》(2003);《互联网IP地址信息备案管理办法》(2005);《互联网安全保护技术措施规定》(2005);《中国互联网域名管理办法》(2006);《互联网电子邮件服务管理办法》(2006)。《互联网新闻信

息服务管理规定》(2005);《非经营性互联网信息服务备案管理办法》(2005);《信息网络传播权保护条例》(2006);《互联网视听节目服务管理规定》(2008)。这些网络立法涉及互联网基础资源管理、信息传播规范、信息安全保障等主要方面,对基础电信业务经营者、互联网接入服务提供者、互联网信息服务提供者、政府管理部门及互联网用户等行为主体的责任与义务做出了规定。

在对网络的“硬管理”之外,通过机制创新加强对网络的“软管理”和制度应用也极其重要。目前从中央到地方都涌现了一批行之有效互联网管理、应用的机制创新。2008年,人民日报社组建人民日报社网络中心舆情监测室,该机构的主要负责对重点网站、论坛和热点事件的舆情监测和咨询工作,同时定期发布舆情报告(如“中国互联网舆情分析报告”“地方应对网络舆情能力排行榜”),并适时地总结网络舆情的传播规律和应对技巧以使地方政府和官员更好地应对网络舆论事件。人民网旗下的“强国论坛”从1998年开始设立,目前已经成为国内著名的网民议事平台,在广大网民群体中具有较大的影响力。2006年,人民网推出了“地方领导留言板”,是目前全国唯一一家覆盖全国的互联网官民互动平台,为全国省、市、县党政一把手全部开通全天候的留言版面,供网友与领导干部进行沟通。2010年9月8日,人民网“直通中南海——中央领导人和中央机构留言板”正式推出,该官民互动平台面向全国网民,网民问政直达中央领导人(包括中央政治局委员和书记处书记)和中央机构,平台一经推出就在海内外媒体和网友中引发强烈反响。新华网是新华社的官方网站,新华网近年推出新华网《中国网事》栏目,目的在于通过新华社记者对网络新闻的权威性调查来矫正网络信息的失真传播。地方的一些网络管理、应用创新也非常值得关注。广东省从2008年初开设打造奥一网官方网络问政平台,受到广东网友的热情欢迎。奥一网网络问政平台创建近3年来共发展建立了14种网络问政形式:包括与知名网友座谈(汪洋书记三次与网友座谈);与网民在线交流;对平台上网友问题每周汇总;定期举行网民问题交办会;设置网络发言人;设置网络信访平台;地市领导信箱(河源、惠州);开设书记、市长微博(惠州市委书记黄业斌);重大决策公开征求意见或投票;述职进行网络直播(湛江);组织网友线下考察社会关注的工程或场所(如番禺垃圾焚烧场建造);向网民发公开拜年信;网络访谈;举办网络论坛。重庆市的网络反腐创新也做得有声有色。重庆市检察机关从2009年开始,重庆市检察机关建立了以法律监督网为主体

的三级互联网，专门设置了“网上举报”栏目，通过互联网面向群众收集举报线索。更进一步的是重庆市检查机关在各大网络论坛上注册ID——“重庆检察”，接受网友举报的反腐败新措施。重庆的做法的突出之处在于相关机构已不局限于设置举报网站等着网民举报，而是创新体制机制主动地在网络上收集官方腐败线索。

三、网络执政能力建设中的问题

（一）网络建设：国际差距明显，国内发展不平衡

在网络建设方面，目前存在的问题表现在两个方面。一是国际比较而言，中国信息化发展与发达国家之间的差距还比较明显。这些差距表现在研发投入相对不足、高端创新型人才不足、核心技术和产品不足、电子信息企业综合实力不强、行业结构比例失调、知识产权保护制度落后等方面。2006年中国信息化水平由上年的中低水平进入到中等水平国家行列，但与发达国家比较仍存在较大差距。2007年中国信息化发展总指数在所比较的57个国家（地区）中由2000年的第44位上升至第42位，上升了2位。2007年中国基础设施指数相当于该分类指数值最高国家瑞典的25%，环境与效果指数相当于瑞典的56%，信息消费指数和使用指数分别相当于挪威的70%和81%；知识指数相当于爱尔兰的88%。我国在整体经济发展实力、研究开发经费投入以及计算机人均拥有率等方面与发达国家差距较大。^[8]根据国际电信联盟（ITU）2011年发布的《衡量信息社会发展》报告，中国ICT发展指数（IDI）为3.55分，世界仅排名第80位，与发达国家差距明显。^[9]根据全球最大的CDN服务商美国Akamai公司公布的最新数据显示，2011年第四季度世界平均网速同比提升了39%，达2.7Mbps，平均连接速度最快的国家或地区是韩国，日本排在第三位，而中国大陆仅排在第90名，平均网速为1.4Mbps，远低于世界平均水平。^[10]

二是国内城乡、区域之间信息化发展不平衡现象凸显，数字鸿沟问题严重。数字鸿沟(digital divide)又称为信息鸿沟，即“信息富有者和信息贫困者之间的鸿沟”。一般来说，数字鸿沟既表现为接入机会上的差距，也表现为使用能力上的差距。^[11]我国目前的数字鸿沟主要存在于城乡之间和区域之间。2009年城乡数字鸿沟指数为0.56（即表明农村信息技术应用水平比城市落后56%）。2009年城市居民家庭每百户拥有计算机65.7台，比上年增加6.4台，增长10.9%。农村

居民家庭每百户拥有计算机7.5台，比上年增加2.1台，增长近40%。从绝对差距看，2009年城市家庭每百户计算机拥有量比农村多58.2台，差距比上年继续扩大4.3台。2009年中国地区数字鸿沟指数为0.42（即表明最落后地区的信息技术应用水平比比全国平均水平落后42%）。2009年，全国互联网普及率达到28.9%，比上年增加6.3个百分点。在31个省区市中，北京互联网普及率保持全国最高水平，达到65.1%，比上年提高5.1个百分点；贵州最低，为15.1%，比上年提高3.6个百分点。北京互联网普及率是贵州的4.3倍（2000年最高地区是最低地区的78倍）。从绝对差距看，最低地区普及率与最高地区及全国平均水平间的差距都呈继续扩大趋势。2009年，最低地区互联网普及率落后全国平均水平13.8个百分点，这一差距水平是2000年（相差1.52个百分点）的9.1倍。^[12]上述数字反映还仅仅是接入机会上的数字鸿沟，如果算上不同人群对计算机使用能力的差距，那么中国的数字鸿沟则更为突出。

（二）网络管理：地方党政干部意识不强、能力不足、手段不多

目前虽然有些地方政府和党政干部对网络执政有着清醒的认识，并且积极地去适应和利用新的网络政治生态，但是更多的地方政府和党政干部对网络执政的意识不强，能力不足，应对手段不多。意识不强突出表现为地方党政干部的不懂网、惧网、躲网。目前地方党政干部网络素养还不够高，有些干部缺乏实用网络的基本能力，对虚拟空间中的事务发展规律更是不甚了了。所以现在许多地方党政干部认为网络舆情不好惹、不好碰，生怕惹祸上身，对那些地方主要负责人和主管新闻宣传的官员更有种“畏网如虎”的心态。2010年4月，《人民论坛》杂志社杂志调查300名官员和民众，47%受访官员认为“县处级”干部最怕网络舆论监督。能力不足突出表现为网络突发事件发生缺乏足够的应对能力。要么是频频的发言失误，造成更坏的舆论影响，要么是噤若寒蝉，不发出官方的权威声音，无法撇清事实，导致误解、谣言满天飞。2011年8月11日，国务院新闻办网络局副局长、互联网新闻研究中心主任刘正荣，在题为《新信息环境适应能力建设》报告中就称：“去年，75%的网络舆论热点事件都是因为基层政府部门回应不及时造成的，领导干部不能低估公众的智商，处理问题要实事求是，面对网络舆论事件，着力点要放在满足公众的知情权、构建信任上。”^[13]最近《南方日报》发表问题对此问题的概括十分到位：“面对‘网上被骂，网下加压’的境况，在基层干部中出现执政能力的‘短板’现象。”

比如,网络‘恐惧症’与‘麻木症’并存,要么把网上舆论视为洪水猛兽,想当然地进行堵、封、瞒、蒙,结果往往适得其反;要么漠视网上民情而反应迟钝,贻误引导和处置的良机,导致‘小事情’演化为‘大事件’”。^[14]在应对网络舆情的手段上虽然也有一些有成效的地方创新,但总体上还处于手段不多的被动状态。当前地方党政干部在网络管理方面存在的这些问题往往造成一系列政府失信、社会失序和公众失望的窘境。

(三) 网络应用: 官方网络平台管理不善、吸引力不足、深度应用不足

官方网络平台是政府的虚拟窗口,也是政府在信息时代展示自身、提高自身管理能力、发挥社会主义民主政治的重要平台。近20年来,我国按照国家信息化的战略部署,大力加强了官方网络平台建设,形成了以党政官方网站和官方新闻媒体网站为主干的官方网络平台体系。然而,目前我国官方网络平台的运行状态还存在管理不善、吸引力不足和深度应用不足等问题。首先是管理不善。官方网络平台管理不善表现为官方网络整体运行质量不高,形式化现象严重。相比其他先进国家,我国官方网络平台的运行效率相对较低。根据2010年联合国全球电子政府调查报告,我国电子政府发展指数为0.47,世界排名第72位,这与2008年(0.5017,第65位)有所下滑,远远不及韩国(0.8785,第1位)和日本(0.7152,第17位)的水平。^[15]根据2010年中国政府网站绩效评估的结果,我国2010年省级政府网站整体绩效指数最高,但仅为0.40,地市级仅为0.26,区县级最低,为0.12。^[16]与此形成对应,2008年12月,中国青年报社会调查中心通过新浪网,对1110人进行的一项调查显示,“调查显示,61.3%的人对政府网站感到不满意,32.0%的人感觉一般,不到7%的人表示满意”。^[17]其次是吸引力不足。相比新浪、搜狐、网易、腾讯、凤凰网等商业性门户网站,官方网络平台的流量相对不足,受众规模相对有限。其三是深度应用不足。深度应用不足是指官方网络平台的应用比较保守,在发展网络民主上没有花大力气、真功夫。现在各级政府和官员对网络管理空前重视,大力投入、招兵买马,但是对如何用好网络缺乏足够的意识和愿望。对网络的应用仅及于法律和上级要求的“规定动作”(比如政府信息公开、电子党(政)务),缺乏利用网络解决地方治理问题的意识和观念,对网络民主的发展意识明显不足。相比电子党(政)务,网络民主是一种最为高级的网络应用状态,网络民主的好处在于通过网络把下面的社情民意反映上来,实实在在地解决群众遇到和关心的问

题,了解群众的所思所想,所好所恶。但是,对具体官员来说,发展网络民主又往往是件费力耗时不讨好,不容易短期出成绩的事情,甚至会受到其他官员的抵制和非议。这些因素造成网络民主在我国的发展一直处于一种比较低级状态,除了一些地方在魅力型官员的推动下有所展露外,其他地方基本上处于沉寂之中。

四、推进网络执政能力建设的对策

(一) 网络建设: 推进信息化战略, 加大科研投入, 建设世界信息强国

自1984年10月,中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》揭开了中国信息化的序幕以来,中国信息化已经走过近30个年头。2006年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《2006—2020年国家信息化发展战略》,提出了到2020年我国信息化发展的战略目标。到2020年,我国信息化发展的战略目标是:“综合信息基础设施基本普及,信息技术自主创新能力显著增强,信息产业结构全面优化,国家信息安全保障水平大幅提高,国民经济和社会信息化取得明显成效,新型工业化发展模式初步确立,国家信息化发展的制度环境和政策体系基本完善,国民信息技术应用能力显著提高,为迈向信息社会奠定坚实基础。”虽然我国已经出台了具有国家战略高度的信息化发展战略规划,但是通向世界信息强国的路途并不平坦。日后应当继续加大IT行业的研发投入,培植本土IT企业,出台相关政策支持产学研相结合。

(二) 网络管理: 树立服务型管理理念, 加强网络软管理能力, 捍卫互联网主权

在网络管理方面,当前加强党的网络执政能力应当树立服务型管理理念,以及加强网络软管理能力,并力争捍卫互联网主权。所谓服务型观念理念即是指在网络法律规范制定上和具体网络执法过程中更加注重对网民权利的保护,切实保障网民的知情权、参与权、表达权和监督权。2010年6月8日,国新办发布的《中国互联网状况》白皮书已经对此有明确宣示:“中国政府鼓励和支持发展网络新闻传播事业,为人们提供了丰富的新闻信息,同时依法保障公民在互联网上的言论自由,保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权。”2010年5月30日,胡锦涛主持召开中共中央政治局会议,研究加强和创新社会管理,最大限度减少不和谐因素。特别提到要“完善信息网络服务管理”,其中的措词已经从以往的“管理”向“服务管理”发生微妙的转变。实际上,网络管理必须与对

网民的服务相结合，只有在寓管理于服务的服务型管理理念中，网络管理才能取得实际效果。另外一个需要着力推动的方向是要加强网络软管理能力。目前各级党政部门对网络的硬管理已经下了许多功夫，取得了许多成效，但是网络管理的短腿之处就在于如何加强对网络的软管理能力。加强网络软管理能力的核心是构建一种和谐、有序、健康的网络信息传播秩序。对此而言，当前急需加强的努力包括：加强对地方政府和党政干部的网络管理培训工作；创新网络舆论引导机制，推广地方先进管理经验；强化政府网络信息发布机制；加强网络诚信机制建设，等等。21世纪，我国将继续处于西方意识形态的围攻之中，鉴于互联网亦日益成为西方意识形态渗透的新范式，捍卫互联网主权是网络管理的重中之重。互联网主权主要表现为“网络信息主权”，“其本质是对思维成果的管理和控制”。^[18]我国目前已有针对性地采取了防范措施，今后应当更加强化意识，积极主动地维护互联网主权。

（三）网络应用：推进电子政务，大力发展网络民主，增强网络文化软实力

在网络应用方面，加强党的网络执政能力的着力点有三个方面，一是要继续推进电子政务；二是要大力发展网络民主，三是要提升网络文化软实力。电子政务是21世纪提升政府能力的突破口之一，而我国目前的电子政务发展水平在世界范围内并不领先。电子政务的发展方向是更加注重发展在线电子政务、移动电子政务、跨部门信息共享与合作、乡镇电子政务等电子政务业态，国家要制定规划出台政策予以支持。网络民主可以视为一种“公民借助网络技术，通过网络公共领域加强和巩固民主的过程”。^[19]在我国，网络民主的真意是通过网络渠道拓宽公众参与，使得政府与民众之间获得更加良好和有效的沟通。时下，中国网络民主的发展有两种形态，一种是社会自发的自下而上的网络民主，另外一种是由国家推动的自上而下的网络民主。社会自发的自下而上的网络民主（如网络舆论监督）虽然声势浩大，但是往往又局限于其无序和易失控的特征。从加强党的网络执政能力角度来说，大力发展由国家推动的自上而下的网络民主不仅有利于克服网络失控的危机，而且可以作为社会主义民主政治的新亮点，具有一举两得的功效。当前大力发展网络民主首先要加强和完善对官方网络平台的运行管理；其次是要创新尽其可能的机制，通过官方网络平台问政于民、问需于民、问计于民；其三是利用网络平台，加强网络监督和网络反腐败工作。在网络应用方面，加强党的网络执政能力的另外一个领域就是增强网络文化软实力。2002年十六大报告提出

“互联网站要成为传播先进文化的重要阵地”，2007年1月至4月，中共中央政治局在仅仅相隔3个月的时间内，便两次讨论了互联网问题。1月23日下午，中共中央政治局进行第三十八次集体学习，这次会上首次强调了要加强网络文化的建设和管理。网络文化建设的关键是要提高网络文化软实力，这里的网络文化软实力包括多个方面，包括社会主义先进文化和健康向上的网络文化对广大网民的渗透力和影响力，网络文化产业发展和辐射力，以及通过网络平台的中国传统文化向域外传播，等等。增强网络文化软实力的一是要建好网络文化传播平台，二是要化大力气制作尽可能多的网络文化作品上网传播。

参考文献：

- [1] 麦克卢汉. 理解媒介[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [2] 中国互联网络信息中心(CNNIC). 第29次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. http://www.cnnic.cn/research/bgxz/tjbg/201201/t20120116_23668.html, 2012-01-16.
- [3] 阿尔温·托夫勒. 力量转移[M]. 北京: 新华出版社, 1991.
- [4] 王晨. 关于我国互联网的发展与管理[EB/OL]. http://news.163.com/10/0608/11/68LD42JP000146BD_3.html, 2010-06-08.
- [5] 新华网. 中国已成网络攻击最大受害国之一呼吁加强国际合作[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2011-08/12/c_121851695.htm, 2011-08-12.
- [6] 江泽民. 论中国信息技术产业发展[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2009.
- [7] 新华网. 重点新闻网站发展历程[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/newmedia/2010-08/03/c_12403800_3.htm, 2010-08-03.
- [8] 国家统计局科研所信息化水平的国际比较研究课题组. 中国信息化发展指数(IDICN)的国际比较[J]. 中国信息界, 2010(3): 64-69.
- [9] 国际电信联盟(ITU). 2011 衡量信息社会发展[EB/OL]. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2011/Material/MIS2011-ExecSum-C.pdf>, 2011-10-13
- [10] 李斌. 中国大陆平均网速全球排名第90 收费为韩国29倍[N]. 京华时报, 2012-02-04(第4版).
- [11] Eszter Hargittai. Second-Level Digital Divide: Differences in People's Online Skills[EB/OL]. http://www.firstmonday.org/issues/issue7_4/hargittai, 2010-04-12
- [12] 国家信息中心“中国数字鸿沟研究”课题组. 中国数字鸿沟报告2010[EB/OL]. yearbook.idc.com.cn/China2010/ztyj_15.htm, 2011-10-13
- [13] 国新办. 75%网络舆论事件源于基层回应[EB/OL]. <http://www.people.cn/news.jsp?id=3787>, 2011-10-12.
- [14] 人民网. 网络舆情不是猛兽基层干部却是菜鸟[EB/OL]. <http://fanfu.people.com.cn/GB/15807250.html>, 2011-10-03.
- [15] United Nations Public Administration Network, United Nations

- E-Government Survey 2010[EB/OL]. http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm, 2011-10-08
- [16] 2010 年中国政府网站绩效评估总报告[EB/OL]. <http://2010wzpg.cstc.org.cn/fbh2010/pgbg/pgzbg/1807.shtml>, 2011-04-15.
- [17] 韩妹. 调查显示逾 6 成民众对政府网站不满意[N]. 中国青年报, 2008-12-16(第 6 版).
- [18] 余丽. 如何认识与维护互联网主权[N]. 人民日报, 2012-02-02(第 7 版).
- [19] Mark Poster. Cyber democracy: The Internet and the Public Sphere [C]//David Holmes. Virtual Politics: Identity & Community in Cyberspace. London: Sage Publication, 1995.

The construction of internet governing capacity: state governance in cyber-society

YE Min

(Humanities and Sciences School of ECUST, Shanghai 200237, China)

Abstract: The internet governing capacity is core content for CPC to govern in an internet society, and it needs for the Party to pay close attention to. The article analyzes the present situation and problems of CPC's internet governing capacity construction from the three angles, building, regulation, and application. Based on the analysis, some suggestions were put forward as to internet building. China should carry forward its information strategy to be a powerful information state as to internet regulation China should establish new service-oriented internet regulation system in which the soft regulation ability is especially important, and the ability to maintain the sovereignty in virtual space; as to application, China needs use new technology to put forward the e-government, develop internet democracy and cultural soft power to reinforce Party's internet governing capacity.

Key Words: cyber-society; internet governing capacity; state governance information strategy; the internet; cyber-culture

[编辑: 颜关明]