

关于我国互联网发展和管理 ——在全国人大常委会上的专题报告

中宣部副部长、中央外宣办主任、国务院新闻办主任王晨

2010年4月29日

尊敬的委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

互联网是二十世纪的重大科技发明，当代先进生产力的重要标志。互联网的发展和普及引发了前所未有的信息革命和产业革命，已经成为经济发展的重要引擎、社会运行的重要基础设施和国际竞争的重要领域，深刻影响着世界经济、政治、文化的发展。对于互联网，我们的未知远大于已知，更大的发展和影响在未来；如何积极利用、科学发展、依法管理、确保安全，是摆在我们面前的一个重大课题。下面，我从当前我国互联网发展和管理现状、互联网发展趋势、面临的挑战和应对措施等几个方面，向大家汇报一些情况和我们的一些思考。

一、当前我国互联网发展和管理现状

党中央高度重视互联网的发展和管理。自1994年我国正式接入国际互联网的16年来，党中央、国务院准确把握互联网发展带来的新机遇，作出了一系列重要指示和重大决策。在中央的正确领导下，各有关方面认真贯彻落实“积极利用、大力发展、科学管理”等一系列方针原则，大力推动互联网建设和运用，我国互联网蓬勃发展，网络规模不断扩大，网络应用水平不断提高，网络文化不断繁荣发展，互联网已成为现代社会生产的新工具、科学技术创新的新手段、经贸商务使用的新载体、社会公共服务的新平台、大众文化传播的新途径、人们生活娱乐的新空间，成为推动经济发展和社会进步的巨大力量。

1、互联网基础设施建设不断加强。截至2009年，我国共完成互联网基础设施建设投资4.3万亿元人民币，建成光缆网络线路总长度达826.7万公里。目前，我国99.3%【99.1%】的乡镇和91.5%【92%】的行政村接通了互联网，96%【95.6%】的乡镇接通了宽带。3G网

编者注：文章中用括号括出并被划去的部分是最初出现在5月4日的版本中但从5月5日的版本被删除的内容。【网络音乐市场规模达17.9亿元。】。5月5日版本中新增的内容用楷体字标明。例如：互联网安全问题日益突出日新月异。

络已基本覆盖全国。互联网基础设施的完善大大促进了互联网的普及和应用。截至今年3月底【目前】，我国网民人数达到4.04亿；互联网普及率达到30.2%【28.9%】，超过世界平均水平；截至去年12月底，网站达323万个；截至去年12月底，我国使用宽带上网的网民达到3.46亿人，使用手机上网的网民达到2.33亿人。我国网民上网方式已从最初拨号上网为主，发展到以宽带和手机上网为主。我国互联网发展与普及水平居发展中国家前列。近年来，我国大力推动电信网、广播电视网和互联网三网融合，2010年1月，国务院常务会议决定加快推进三网融合，明确了时间表，三网融合已经进入实质性阶段。三网融合的发展将极大提高网络资源利用率，使人们更加方便快捷使用文字、语音、数据、图像、视频等多媒体综合业务，推动移动多媒体广播电视、手机电视、数字电视宽带上网等业务的应用，推动产业形态创新，促进文化产业、信息产业和其他现代服务业快速发展。

2、互联网促进了产业结构调整和经济增长方式的转变。以互联网为代表的信息产业成为我国发展速度最快的行业之一，经济规模跃居全国工业之首，成为国民经济的支柱性和先导性产业，互联网已成为我国国民经济的新平台。据统计，过去16年，中国信息产业年均增速超过26.6%，占国内生产总值的比重由不足1%增加到10%左右；我国互联网与实体经济不断融合，利用互联网改造和提升传统产业，带动了传统产业结构调整和经济增长方式的转变，互联网已经成为我国发展低碳经济的新型战略性新兴产业。2008年，我国互联网产业规模达到6,500亿元人民币，其中互联网制造业销售规模接近5,000亿元人民币，相当于国内生产总值的六十分之一，占全球互联网制造业销售总额的十分之一。我国电子商务总额在过去5年保持40%以上的年均增长速度，2009年，我国电子商务交易总额突破3.6万亿【4万亿】元人民币。专家称互联网已经成为经济发展的火车头，推动整个国民经济迈上了一个新的台阶。

3. 互联网提高了政府社会管理与公共服务能力。互联网在教育、科技、医疗、社会保障等方面获得了广泛应用，改善了政府服务，成为社会公共服务体系的重要平台。2004年12月，我国提出要“建立健全政府信息公开制度，加强政务信息共享，规范政务信息资源社会化增值开发利用工作”，加快推进机关办公业务网、办公业务资源网、政府公众信息网和政府办公业务信息资源数据库等“三网一库”建设。2006年1月，中央人民政府门户网站开通。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。目前，金桥、金关、金卡、金税、金卫、金财、金农、金盾、金保、金水、金质、金审等“十二金”重大电子政务工程取得积极进展，医疗卫生、劳动社会保障等一系列公共服务信息投入运行。电子政务建设有效提高了各级政府工作效率和政务公开水平。

4、互联网拓宽了党和政府与人民群众的联系渠道。党中央高度重视互联网上的民意表达，认真解决网民反映的问题。胡锦涛总书记、温家宝总理在人民网、新华网与网民亲切交流，充分体现了党中央对网络舆论的高度重视。各级政府出台重大政策前，通过互联网征求意见已成为普遍做法。每年召开的全国“两会”，都通过互联网征求意见。近三年来，每年通过互联网征求到的建议几百万条，为完善政府工作报告提供了有益参考。互联网为党和政府把握社情民意、密切联系群众提供了便捷渠道，为党和政府实现人民意愿、满足人民需要、保护人民利益发挥了重要作用，提高了依法执政、科学执政、民主执政水平，推进了我国社会主义民主政治建设。

【5、互联网扩大了宣传思想工作的阵地。近年来，我们利用互联网大力组织开展正面宣传，积极加强舆论引导，为服务党和国家工作大局发挥了重要作用，成为新时期党的宣传思想工作一大创新成果。精心组织了党的十七大、学习实践科学发展观、北京奥运会、庆祝新中国成立60周年、全国“两会”等一系列重大主题宣传，形成了波澜壮阔的网上舆论声势，营造了良好的网上舆论氛围。各地各部门形成网宣部门和实际工作部门相结合、网络媒体与传统媒体相结合、重点新闻网站和商业网站相结合的舆论引导机制，引导能力和引导水平不断提高。在中央统一指挥下，组织开展了拉萨“3·14”事件、乌鲁木齐“7·5”事件、抗震救灾、教改医改、“六个为什么”等重大突发事件、民生热点和理论问题舆论引导，为统一思想、凝聚力量，配合我外交斗争、维护国家利益提供了强大舆论支持。网上舆论阵地建设实现跨越式发展，中央重点新闻网站日均页面访问量已达5.2亿，与2002年相比增长了近4倍。44家新闻网站和商业网站开通外语频道，对外传播能力显著增强，成为抗衡西方媒体霸权和提升我国文化软实力的重要力量。】

5【6】、互联网日益成为社会主义先进文化发展的重要载体。近年来，我们按照发展社会主义先进文化的要求，大力建设中国特色网络文化，加快优秀文化工程数字化、网络化传播，全国已建成1万多个文化信息资源共享中心和服务点，国家数字图书馆、国家数字博物馆、国家数字出版基地相继投入使用，大中城市公共图书馆将实现联网，全国在线数据库总量达到30多万个。大力推动马克思主义中国化最新理论成果的网上传播，中国共产党新闻网覆盖面、影响力日益扩大，《求是》等理论刊物实现网上同步出版，人民网、新华网、光明网“红色博客”受到网民欢迎。网络文化产业迅猛发展，2009年，网络广告市场规模达200多亿元，网络游戏市场规模达258亿元，【网络音乐市场规模达17.9亿元】。网络文化的繁荣发展，有效满足了人们多样化的精神文化需求，促进了社会主义文化的大发展大繁荣。

在大力推进互联网建设的同时，各有关部门按照中央有关要求，坚持一手抓发展、一手抓管理，不断创新互联网管理的方法和手段，加强依法管理、科学管理，有效维护了社会稳定和国家安全。

1、初步形成了分工负责、齐抓共管的管理格局。【按照互联网信息内容管理、产业管理、安全监管相结合，事前审批与事后监管相结合，技术封堵与舆论引导相结合，分级管理与属地管理相结合，政府管理和行业自律相结合，网上监控与网下管理相结合的总体思路，】探索建立了法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体系，初步形成了分工负责、齐抓共管的管理格局。【中央先后下发[2002]8号、[2004]32号、[2007]16号等文件，在总结实践经验基础上，针对互联网发展新情况新特点，明确互联网管理部门职责分工，逐步形成由工信部门负责产业发展和行业管理，公安部门负责安全监管和打击犯罪，对外宣传部门牵头，文化、广电、新闻出版、教育、卫生、工商等部门参与信息内容管理的工作体制。中央建立网络文化建设和管理联席会议制度，总体协调网络文化建设和管理。】各地各部门认真落实中央要求，不断加强属地化管理，初步形成中央和地方分级管理、指挥比较顺畅、运转比较顺利的两级管理体系。

2、初步建立了互联网法律制度。适应我国信息化发展形势，按照体现道德准则、保障公民权益、维护社会稳定、规范市场秩序、确保意识形态安全的原则，大力推进互联网法律制度建设。制定了《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》等30多部针对互联网的法律、行政法规、司法解释和部门规章，基本形成了专门立法和其他立法相结合、涵盖不同法律层级、覆盖互联网管理主要领域和主要环节的互联网法律制度。这些

法律法规为依法管理互联网提供了基本依据，为维护网络信息安全发挥了重要作用。

3、初步建立了互联网基础管理制度。依法加强对互联网基础资源、关键环节以及信息内容服务的监管。一是规范域名、IP地址和网站备案、接入服务管理；二是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。【形成有关部门协同处置有害信息、防范境外有害信息渗透的工作机制。三是积极探索网络实名制。在重点新闻网站和主要商业网站推行论坛版主实名制，取消新闻跟帖“匿名发言”功能取得实效，网站电子公告服务用户身份认证工作正在探索之中。】

4、初步形成了网络信息安全保障体系。坚持“积极防御、综合防范”的方针，立足国情，以我为主，加强网络信息安全保障建设，初步形成了安全与发展并重、管理与技术相结合的网络信息安全保障体系。信息安全等级保护制度逐步落实，国家基础信息网络和重要信息系统风险评估管理不断规范。【信息安全应急处置工作扩大到各骨干互联网运营单位，应急响应机构逐步系统化。技术研发力度加大，“核高基”等国家重大专项组织实施，国家自主软硬件产品的技术水平明显进步。】

5、净化网络环境深得民心。按照中央要求，有关部门坚持打击和防范相结合、惩戒和教育相结合、日常监管和集中整治相结合，连续在全国开展打击互联网和手机媒体淫秽色情、整治互联网低俗之风、整治网络暴力等专项行动，得到社会各界拥护。在中央的有力指导下，去年我们开展了整治互联网低俗之风、进一步整治互联网和手机媒体淫秽色情和低俗之风两次专项整治行动，共关闭淫秽色情和低俗网站1.3万家，各级运营服务企业自查自纠停止接入服务网站3.2万家，通过搜索引擎屏蔽淫秽色情网站4.3万个，关闭和屏蔽手机色情网站1.1万个，清理了一批违法接入服务商和违规代收费业务。公安机关成功破获案件3310多起，抓获犯罪嫌疑人5510多人。经过整治，网上淫秽色情信息明显减少，低俗之风得到明显遏制，网络环境明显改善，得到社会各界热情赞扬和大力支持。

6、积极开展国际交流与合作。我国先后与70多个国家和国际组织开展了对话与交流，说明我互联网管理政策，介绍我互联网建设成就，阐述我网络观和安全观，回击西方敌对势力对我的抹黑，增进国际社会对我互联网管理模式的认同和理解。2007年以来，每年举办中美互联网论坛、中英互联网圆桌会议，在国际社会引起积极反响。相关部门积极参与国际互联网治理研究与合作，积极参加相关国际学术交流活动，支持高校和企业参与国际技术标准制订，与有关国家和国际组织联合应对网络攻击、垃圾邮件、网络淫秽色情等问题。

总体看，16年来，在党中央的正确领导下，我国互联网的发展取得了令人瞩目的成就，大大促进了我国经济、政治、文化、社会建设的全面进步。我国互联网管理工作卓有成效，经受住了一系列重大事件的严峻考验，有力维护了国家安全、信息安全、文化安全和社会稳定。

二、当前互联网发展趋势和面临的主要挑战

当前，在新技术的推动下，世界互联网发展日新月异，出现一些新的特点：

一是传统互联网加速向移动互联网延伸。移动通信技术的日益成熟，推动互联网从传统互联网向移动互联网的快速延伸，移动通信和互联网两大信息产业的融合步伐进一步加快。目前，世界各国都在抓紧建设移动互联网，国际知名手机生产商和互联网企业都在加快技术研发，意图抢占移动互联网领域制高点。随着3G技术日益成熟、手机智能化程度不断提高以及移动上网资费大幅下调，移动互联网将迅速普及。

二是物联网将广泛应用。物联网的理念来源于每一个电子设备都成为一个终端，都可以通过互联网连接起来。电视、电脑、空调、热水器、电磁炉等设备出厂的时候，里面都放置带有IP地址的芯片，通过无线嵌入到互联网或移动互联网，从而把所用的设备都连接起来，人们可以通过互联网对它们进行控制。物联网是互联网发展的一个全新阶段，将对我们的工作、生活方式产生重大影响。

三是“云计算”技术将使网民获取信息越来越快捷。【当前互联网业界流行一句话：“谁握住了那片云彩，谁就掌握了未来。”“那片云彩”指的就是“云计算”。】云就是计算机群，将很多位于不同地点的计算机集合起来，为企业或个人用户提供计算服务，每个群包括了几十万台、甚至上百万台计算机。网络用户通过计算机的简单功能上网租用“云空间”，由大型数据处理中心帮助保管个人的数据和记录，分享给限定的人群同步可以修改、联络。【目前，电脑仍是我们网络生活的核心工具——处理文档、存储资料。如果电脑硬盘坏了，资料就会丢失。将来，“云”会替我们做存储和计算工作。我们不必在电话上安装应用软件，可以直接连接互联网调用软件；不必在自己的电脑上存储数据，一切数据都存放在专业服务器上，不管是在何时何地，都可以随时取得数据。将来，只需要一台电脑或一部手机，就可以通过“云”来实现一切。】目前，一些【IBM、Google、YAHOO等】国际互联网大公司都投入巨资加紧“云计算”技术的研发，并且在一些关键技术取得了突破。

随着互联网技术快速发展演变，近年来，我国互联网发展呈现出四个方面的新变化：一是在信息形态方面，信息传播形式以文字为主向音频、视频、图片等多媒体形态转变。目前，我国网上音视频等多媒体信息占互联网流量50%以上，这极大丰富了网上信息的表现形式，同时也加大了信息内容安全监管的难度；二是在应用领域方面，我国互联网正从信息传播和娱乐消费为主向商务服务领域延伸，互联网开始逐步深入到国民经济更深层次和更宽领域。这对于优化我国互联网消费结构、促进经济发展模式转变具有积极意义，同时也对网络诚信建设提出了更高要求；三是在服务模式方面，互联网正从提供信息服务向提供平台服务延伸。以博客、播客为代表的Web2.0服务模式使互联网的平台功能更加突出，网民不仅是信息的消费者，也是信息的提供者、创造者。这大大丰富了网上的信息内容，同时也对网民的守法自律提出了更高要求；四是在传播手段方面，传统互联网也正在向移动互联网延伸，手机上网成为新潮流。基于移动互联网的新媒体形态不断出现，移动互联网市场规模不断扩大，这大大拓展了网络信息的传播渠道，同时也对规范网络信息传播秩序提出了更高要求。

互联网在我国的迅速发展，在提高我国信息化水平、促进我国经济社会发展进步的同时，也给我们提出了许多新情况新问题新挑战，我们面临的形势日益尖锐复杂。

网络安全问题日益突出：网络淫秽色情等有害信息严重危害未成年人身心健康；网络欺诈、网络盗窃等违法犯罪活动严重危害公共安全，网络病毒、黑客攻击等严重威胁网络运行安全，网络失窃密等严重威胁国家安全和利益。【网上问题产生的原因十分复

杂。【从互联网技术本身特性看，互联网是全球开放信息体系，只要我国互联网与国际互联网联通，各种境外有害信息就有渠道和手段在境内网上出现；只要我国互联网对公众开放，网民的各种言论就有渠道和手段在网上反映。从我国社会发展阶段看，当前我国处在社会转型期、快速发展期、矛盾凸显期，现实社会中的矛盾和问题不可避免地反映到网上。从我国互联网管理实践看，我国互联网管理还处在探索、完善过程中，工作中还存在一些薄弱环节。这些问题削弱了互联网管理的科学性、有效性，】制约了互联网健康持续发展，影响改革发展稳定大局，必须抓紧解决。

三、进一步推动我国互联网科学健康有序发展

【首先，要进一步明确我国互联网发展和管理的指导思想。面对当前复杂的形势，我们必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持“积极利用、科学发展、依法管理、确保安全”的方针，解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新，统筹国内国际两个大局，统筹当前与长远，坚持互联网发展与管理相统一，坚持行政手段与法律手段相统一，坚持产业发展与网络安全相统一，坚持符合国际惯例与适应中国国情相统一，推动我国互联网科学健康有序发展，促进经济、政治、文化、社会建设全面进步，维护社会和谐稳定和国家安全，走出一条具有中国特色的互联网发展和管理道路。】

1、进一步提高互联网发展应用水平。【经过16年来的快速发展，我国互联网事业取得了很大成就，但总体水平还不高，互联网的普及率、应用水平、对国民经济的贡献及企业国际竞争力，相比美国等互联网发达国家仍有相当大的差距。】这要求我们必须新的起点上进一步加快发展，推动互联网又好又快的科学发展，以发展解决发展中的问题。【当前最为紧迫的是要进一步明确互联网发展的整体战略思路，】加快调整互联网应用结构，大力发展有利于促进我国经济建设、提升我国网上公共服务水平的互联网应用，促进互联网在经济、政治、社会等各领域协调发展，大力促进电子商务、电子政务、电子教育的发展，加快各类为民、便民、利民信息内容建设，引导人们把互联网广泛用于工作、学习和商务活动，形成结构合理、比例适当、发展均衡、健康规范的网络应用格局，同时，要加强互联网核心技术研发，开展重大项目攻关，提高自主创新能力，掌握领先核心技术，提高我国互联网整体发展水平。

2、加强网络文化产品创作生产。适应三网融合发展需要，大力发展中国特色网络文化，为人民群众提供更多更好的网络文化产品和服务，使积极健康的网络文化产品占据网上主导地位。一是抓好网络文化工程。制定促进网络文化发展规划，加快信息资源开发利用，推进中国数字图书馆、国家知识资源数据库、数字化多媒体研发等网络文化工程项目建设，构建公共文化信息服务体系；二是抓好网络文化创新。把博大精深的中华文化作为网络文化的重要源泉，推动优秀传统文化瑰宝和当代原创文化精品网络化、数字化，努力打造一批具有中国气派、体现时代精神、品位高雅的网络文化品牌；三是抓好网络文化产业。加快传统文化产业与网络文化产业的融合，鼓励国有战略投资者投资网络文化企业，培育扶持一批国有或国有控股的、实力雄厚的网络文化企业和企业集群，不断提高网络文化创作生产的规模化、专业化水平。

【3、加强网上舆论引导。建立和完善网上舆情研判机制，掌握网上舆情动态，及时发现苗头性、倾向性问题，增强网上突发热点的预警能力。进一步完善网上舆论工作机制，形成网宣部门总体协调、实际工作部门主动应对、重点新闻网站发挥主渠道作用，】

宣传、引导、管理协调配合的网上舆论引导工作格局。各地各部门出台重大政策和工作举措、处置重大突发事件，要坚持及时准确、公开透明的原则，制定网上舆论引导预案，及时解答网民疑惑，避免关键时候失语，延误舆论引导时机。按照中央文化体制改革总体要求，加快重点新闻网站体制改革步伐，抓紧实施中央重点新闻网站搜索引擎、国家网络电视台等重大项目，进一步增强重点新闻网站的综合竞争力。加强重点新闻网站对外传播能力建设，有针对性开展国际舆论斗争，营造于我有利、客观友善的国际舆论环境。】

【4、加强互联网法制建设。从我国国情出发，借鉴国际有益经验，完善我国互联网法律制度。加强互联网立法的统筹规划与总体协调，加强互联网法律法规建设的前瞻性研究，定期梳理有关互联网管理的法律、行政法规和部门规章，根据互联网发展和管理工作实际需要，及时制定新法、修订现有法律法规、废止与实践不相适应的规定，加大司法解释力度，增强法规的可操作性。建议尽快制定颁布《〈全国人大常委会关于维护互联网安全的决定〉实施细则》，进一步明确有害信息的判定标准、执法主体和处理程序。抓紧修订《中华人民共和国电信条例》、《互联网信息服务管理办法》、《互联网电子公告服务管理规定》、《非经营性互联网信息服务备案管理办法》、《互联网络域名管理办法》、《互联网IP地址管理办法》等法规，通过立法进一步明确域名注册服务者、互联网接入服务提供者、信息服务提供者和信息发布者等主体的权利义务和法律责任。尽快出台《手机媒体服务管理办法》，为手机媒体管理和推行手机实名制提供法律依据。根据信息化网络化发展新问题，加快对刑法、民法、保密法等法律法规的修订工作。抓紧研究互联网管理基础法律，尽早启动《互联网管理法》的立法工作。研究制定《信息安全法》，明确网络与信息安全法律的基本原则，明确各类主体的基本权利、义务和责任。】

5、进一步加强互联网基础管理。一是进一步加强网站域名、IP地址、登记备案和接入服务管理。严格落实域名注册和IP地址备案管理相关规定。完善网站登记备案制度。加大对接入服务企业日常监管力度，严禁接入服务企业为未经备案或许可的互联网站和手机网站提供接入服务。【二是积极稳妥推行网络实名制。尽快实现网站实名制，全面实行手机实名制，逐步在网络互动环节推行实名制。三是建立健全网络信息安全制度。研究制定互联网新技术新业务的应用标准和安全规范，建立互联网新技术新业务和外资企业进入我国互联网市场信息安全评估机制。】建立健全电信运营企业、网络运营企业、接入服务企业、域名注册服务机构等信息安全责任制，完善信息安全保障措施。

6、加大打击网上有害信息和网络违法犯罪活动力度。【完善互联网有害信息监控工作体系，加强对境外有害信息的封堵，有效防止境外有害信息通过互联网在境内传播扩散，抵御境外敌对势力的网上渗透；】严格规范互联网信息传播秩序，提高网上有害信息处置效率，严防网上有害信息大范围传播扩散，维护社会和谐稳定；继续开展互联网专项清理整治工作，依法严厉打击网络色情、赌博、诈骗等网络违法犯罪活动，严惩违法犯罪分子，规范互联网安全秩序，净化网络环境。

【7、理顺互联网管理体制。参照国外互联网管理的有益经验，结合我国互联网发展和管理的实际，按照“统分结合、相对集中、职责明确、权责一致”的原则，尽快理顺体制，建立既有利于解决当前互联网管理的现实问题，又有利于构建长远的互联网管理架构；既有利于强化互联网管理主要部门职责，又有利于调动各个部门的工作积极性；既符合国际通行做法，又有中国特色的强有力的互联网管理体制，提高互联网管理效

能。

推动互联网科学健康有序发展，需要法律法规的支撑。在全国人大的有力指导和大力支持下，我国互联网法制建设取得重要进展，推动了互联网在规范中发展、在发展中规范。目前，我国互联网发展正处于关键阶段，对依法公开管理提出了新的更高要求，希望全国人大继续给我们以指导、帮助和支持，使我国依法管网工作迈出新的步伐。

谢谢大家。

（主讲人为中宣部副部长，中央外宣办、国务院新闻办主任）】