



B.17

互联网综合治理实践与 创新逻辑

侯 镔*

摘 要： 在党的十八届三中全会首次提出“国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题后不久，以习近平同志为核心的党中央就亲自提出“新疆治理体系和治理能力现代化”这一迄今为止唯一的地方治理专有格式概念，体现出“新疆治理”在国家治理顶层设计中的战略重要性。近年来，新疆维吾尔自治区党委网信办（以下简称“新疆党委网信办”）在习近平新时代中国特色社会主义思想关于网络强国战略重要论述精神的指导下，聚焦“社会稳定和长治久

* 侯镔，博士，中国传媒大学媒介与公共事务研究院高级研究员、公共关系与战略传播研究所副所长、政务新媒体实验室主任，主要研究方向为政务新媒体、网络强国战略与治国理政。



安”总目标，将网络信息内容生态治理纳入现实社会经济发展的“新疆治理体系和治理能力现代化”进程，守正创新“网信治疆”机制体制，走出一条符合中国国情、新疆社情和网络安全与信息化规律的新疆特色网信治理与发展之路，以网信治理开创新疆治理体系和治理能力现代化的新局面。

关键词： 国家治理 网络治理 网络强国 新疆网信

一 网络强国战略下的“新疆治理体系和治理能力现代化”

（一）关于“新疆治理体系和治理能力现代化”

1. “新疆治理体系和治理能力现代化”作为特定概念的提出

2013年11月，党的十八届三中全会首次提出“国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题，并将其确定为全面深化改革的总目标；2015年10月，党的十八届五中全会进一步提出，要实现“各方面制度更加成熟更加定型，国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，各领域基础性制度体系基本形成”。2018年2月，党的十九届三中全会再次指出：“必须加快推进国家治理体系和治理能力现代化，努力形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度。”^① 2019年10月31日，党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力

^① 习近平：《关于〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉的说明》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195941.htm，2019年11月5日。



现代化若干重大问题的决定》，完成了“国家治理体系和治理能力现代化”的专题性研究和全面部署。

而2014年5月28日，在“国家治理体系和治理能力现代化”这一党和国家重大战略酝酿、部署和实施进程的早前期，习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上就明确提出，“要以推进新疆治理体系和治理能力现代化为引领，以经济发展和民生改善为基础，以促进民族团结、遏制宗教极端思想蔓延等为重点，坚持依法治疆、团结稳疆、长期建疆，努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的社会主义新疆”。^①通过梳理和分析党的“国家治理”和“新疆治理”这一对“母—子”体系的包涵、交叉和并行的推进路径，有助于我们更加系统化地理解新时代“新疆治理体系和治理能力现代化”的深刻内涵。

2. “新疆治理体系和治理能力现代化”的独特性

首先，“新疆治理体系和治理能力现代化”既针对新疆维吾尔自治区“本土化”的区域性自治而言，又涉及在中央“对口援疆”战略“一盘棋”中相关省区市的“市域社会治理”，更是事关国家全局性治理的重要维度。“新疆治理体系和治理能力现代化”在国家治理体系和治理能力现代化中，具有“牵一发而动全身”的连带效应和特殊地位。

其次，相较于国内其他地方行政区域治理，“新疆治理体系和治理能力现代化”面对的问题更多元，局势也更加复杂，既要面对全国基本上“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”这一对新时代社会主要矛盾，确保新疆与全国同步全面建成小康社会，也要贯彻落实新时代党的治疆方略，保障新疆社会大局稳定、民族团结、宗教和谐等。因此，“新疆治理体系和治理能力现代化”，必然起点更高、领域更广、目标更远、要求更实、标准更细。对此，习近平总书记也多次强调：“做好新疆工作是全党全国的大事，必须从战略全局高度，谋长远之策，行固本之

① 《习近平在第二次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话》，新华网，http://www.xinhuanet.com/photo/2014-05/29/c_126564529.htm，2014年5月29日。



举，建久安之势，成长治之业。”^①

最后，“新疆治理体系和治理能力现代化”的政治新时代同时也是“网络新时代”。正在全面深刻影响世界政治、经济、文化和社会发展的互联网，在给新疆经济发展提供强劲动力的同时，由于不法分子和境外势力利用互联网传播和教唆暴力恐怖犯罪、宣扬宗教极端思想等，已成为新疆不安定不稳定的重要因素。这也意味着，在当前和今后较长一段时期，互联网必然是新疆反分裂、反恐怖、反渗透的前沿阵地，也是各种复杂矛盾叠加与激烈斗争的意识形态主战场。

当前，新疆依然处于暴力恐怖活动的活跃期、反分裂斗争的激烈期、干预治疗的阵痛期“三期叠加”时期，做好涉疆互联网工作在维护社会稳定各项工作中十分重要且任务繁重。而探索出一套网络上下综合立体、科学有效的新疆治理体系和治理能力现代化体制，对于新疆社会稳定和长治久安具有特别重要的意义。

笔者通过对党的“国家治理体系和治理能力现代化”的概念创新、理论发展、实践历程，以及对相关党建文献资料全面系统研究后发现：关于“新疆治理体系和治理能力现代化”的概念，是以习近平同志为核心的党中央在治疆方略的探索实践中提出来的，也是迄今为止全国唯一一个由党中央站在国家治理顶层设计高度，所确立的区域性地方治理的独创性概念。这就显示出，“新疆治理体系和治理能力现代化”既是宏观“国家治理体系和治理能力现代化”的重要组成部分，也是战略性治理、全局性治理和区域性治理的重中之重，在“国家治理”版图中具有极其特殊且重要的战略地位。

（二）网信作为一种媒介执政力量介入“国家治理体系和治理能力现代化”的发展演进

1. 社会结构的转型重构：网络社会与现实社会一体化融合

随着互联网、移动互联网的新技术、新应用不断开放升级，网络参与的

^① 《习近平在第二次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话》，新华网，http://www.xinhuanet.com/photo/2014-05/29/c_126564529.htm，2014年5月29日。



社会全生产力要素释放，社会话语权力体系实现了“技术均权”、“关系重构”和“权力重组”。然而与此同时，经由互联网完成的“技术赋权”并不能也没有同步“格式化”地完成对权力所有者基本媒介素养的“标准配置”，由此造成先天性媒介素养不足的大量网络舆论参与者，以其“个人中心”所生产和传播的大量“舆论杂音”与“舆论泡沫”充斥在互联网空间，甚至形成了基于不实信息、谣言的“伪舆论”与事实真相背后主流社会舆论的“冲抵”和“对峙”。^①

面对网络社会与现实社会不断加速“一体化融合”的态势，习近平同志多次强调并告诫全党，“人在哪儿，宣传思想工作的重点就在哪儿，网络空间已经成为人们生产生活的新空间，那就也应该成为我们党凝聚共识的新空间。”“没有网络安全就没有国家安全，过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关”。^②由此可见，当网络舆论生态治理越来越成为治国理政的重要内容、重要领域与重要变量，一个依法在互联网空间专司网络安全与信息化管控和治理的权力机构便应运而生。

2. 网信治理体系不断融入国家治理体系的顶层设计

互联网重新定义媒体，社会舆论环境发生颠覆性重构，网络与现实构成了一个互相独立又相互影响的高度结合的社会舆论“共生态”，^③并由此开启了网信事业推动国家治理体系和治理能力现代化的协同共进历程。

2000年12月，从第九届全国人大常委会第十九次会议做出《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》开始，关于“如何保障互联网的运行安全 and 信息安全问题”的议程最早进入法治的理念框架。2007年11月，党的十七大提出“要加强网络文化建设和管理，营造良好网络环境”。2010年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了具有重要历

① 侯鐸：《中国公共关系舆论环境研究报告》，载《中国公共关系发展报告（2016）》，社会科学文献出版社，2016。

② 习近平：《加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局》，人民网，<http://jhsjk.people.cn/article/30978511>，2019年3月15日。

③ 侯鐸：《中国公共关系舆论环境研究报告》，载《中国公共关系发展报告（2016）》，社会科学文献出版社，2016。



史意义的《关于加强和改进互联网管理工作的意见》(中办发〔2010〕24号),要求走出一条“具有中国特色的网络文化建设与管理道路”,中央关于网信治理的顶层设计开始正式布局。2011年5月4日,“国家互联网信息办公室”挂牌,宣告了我国互联网信息管理领域最高权力部门的成立。^①2011年10月,党的十七届六中全会提出,要加强对社交网络和即时通信工具的引导和管理,依法惩处传播有害信息的行为等,发展健康向上的网络文化。2011年10月13日,国家互联网信息办公室召开“积极运用微博客服务社会经验交流会”,提出“积极利用、科学发展、依法管理、确保安全”的网络管理方针。^②同年12月16日,《北京市微博客发展管理若干规定》公布,北京、广州等区域对微博网民率先以“后台强制,前台自愿”原则试行“网络实名制”。^③网信治理的制度化建设进入实践。

党的十八大以后,网信管理领导体制正式纳入全面深化改革的战略部署。2013年11月,习近平总书记在党的十八届三中全会上对“关于加快完善互联网管理领导体制”的议程说明指出:“随着互联网媒体属性越来越强,网上媒体管理和产业管理远远跟不上形势发展变化。特别是面对传播快、影响大、覆盖广、社会动员能力强的微博客、微信等社交网络和即时通信工具用户的快速增长,如何加强网络法制建设和舆论引导,确保网络信息传播秩序和国家安全、社会稳定,已经成为摆在我们面前的现实突出问题。”^④2013年11月15日,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“加大依法管理网络力度,完善互联网管理领导体制。”^⑤2014

① 《国家互联网信息办公室设立 王晨任办公室主任》,新华网站, <http://www.techweb.com.cn/internet/2011-05-04/1028859.shtml>, 2011年5月4日。

② 《国家互联网信息办召开积极运用微博客服务社会经验交流会》,国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/tp13511/ldhd/Document/1026177/1026177.htm>, 2011年10月13日。

③ 《北京广州等地微博今日起实施实名制》,国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/37236/37262/Document/1599680/1599680.htm>, 2012年3月16日。

④ 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,人民网, <http://jhsjk.people.cn/article/23559310>, 2013年11月15日。

⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国政府网, http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm, 2013年11月15日。



年2月27日，中共中央高规格成立了由中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平任组长的中央网络安全和信息化领导小组，领导小组设办公室。自此，“中央网信办”这一党的网信事业最高领导机构正式成立。2014年8月26日，国务院授权重新组建的国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作并负责监督管理执法。^① 互联网信息管理从国家层面结束了“九龙治水”的局面，实现了统一规划，归口管理。2018年3月21日，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，为加强党中央对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导，强化决策和统筹协调职责，将原“中央网络安全和信息化领导小组”改为“中央网络安全和信息化委员会”。中央网信委负责国家网络空间安全领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。^②

近年来，网信“入法”，网信治理体系全面依法加强。2015年12月27日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《中华人民共和国反恐怖主义法》，以法律的形式首次明确了网信部门的法定职责：“网信、电信、公安、国家安全等主管部门对含有恐怖主义、极端主义内容的信息，应当按照职责分工，及时责令有关单位停止传输、删除相关信息，或者关闭相关网站、关停相关服务”。2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《中华人民共和国网络安全法》，其中有多达15处提及“网信”，进一步明确规定“国家网信部门负责统筹协调网络安全工作和相关监督管理工作”。^③

（三）网信治理新命题：网信治理“扩容”走向“媒介执政”

2016年4月19日，习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上指出：

-
- ① 《国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/28/content_9056.htm，2014年8月28日。
- ② 《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#allContent，2018年3月21日。
- ③ 《中华人民共和国网络安全法》，中国网信网，http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm，2016年11月7日。



“网民来自老百姓，老百姓上了网，民意也就上了网。”这一看似简单易懂的“网民”与“老百姓”对应一致的主体关系确认阐述却意义重大：消解了“网民”即“人民”的身份界限，打破了“网络社会”和“现实社会”间原有的治理疆界。“网民”的概念具有了更大的时代包容性和发展性，即网民生产和留在互联网空间的一切网络信息都是有社会价值和辅助治理价值的。同时，习近平同志在此次讲话中发出了“领导干部上网动员令”：“群众在哪儿，我们的领导干部就要到哪儿去”，“要学会通过网络走群众路线，经常上网看看，了解群众所思所愿”，这是“新形势下领导干部做好工作的基本功”，“一定要不断提高这项本领”。有学者指出，这意味着具有网络意识与走进网络，成为党政机关和领导干部坚持群众路线的检验标准和重要尺度。而这种新标准、新尺度确立了习近平新时代中国特色社会主义思想中的新网络舆论观。^①

2018年4月，在全国网络安全和信息化工作会议上，习近平同志高度凝练地提出了“五个明确”，即明确网信工作在党和国家事业全局中的重要地位、明确网络强国建设的战略目标、明确网络强国建设的原则要求、明确互联网发展治理的国际主张、明确做好网信工作的基本方法，深刻回答了我国网信事业发展的一系列方向性、全局性、根本性、战略性问题。^② 2018年8月21~22日，习近平同志在十八大以来召开的第二次全国宣传思想工作会议上强调，必须科学认识网络传播规律，提高用网治网水平，使互联网这个“最大变量”变成事业发展的“最大增量”，“既解决实际问题又解决思想问题”，与2013年8月19日首次全国宣传思想工作会议发出的警示性命题“最大变量”形成了承前启后、既破又立、以立为本、立破并举的呼应和互联网治理发展观。随后，习近平总书记又强调“正能量是总要求，管得住是硬道理，现在还要加一条，用得好是真本事”。^③

① 公方彬：《习近平“4·19”讲话确立新网络舆论观》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0429/c40531-28315737.html>，2016年4月29日。

② 《习近平系统阐述网络强国战略思想》，《人民日报》（海外版）2018年4月22日。

③ 习近平：《加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局》（习近平总书记2019年1月25日在十九届中共中央政治局第十二次集体学习时的讲话），人民网，<http://jhsjk.people.cn/article/30978511>，2019年3月15日。



2019年10月,党的十九届四中全会进一步明确,要“贯彻党的群众路线,完善党员、干部联系群众制度,创新互联网时代群众工作机制”,“必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。互联网环境下的网络空间治理,成为中国特色社会主义制度下国家治理体系和治理能力现代化的新天地,也是新时代习近平网络强国战略思想经由互联网传播手段与话语方式创新的“媒体融合”走向“媒介执政”^①的治理新起点和治理新格局。

综合我国网信事业的发展与进境分析,我们可以看出,互联网业态下的网络治理—社会治理—国家治理,是虚拟网络与现实社会“异表同构”的一体化治理共同体。随着网信事业体制机制的不断建立健全和完善,网信作为一种媒介执政的新生权力机构,正在发挥特色功能,纵深介入社会公共关系的协调发展,这同样是新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、创新和加强党的全面执政和执政方式的重要内容与具体体现。

二 “新疆治理体系和治理能力现代化”中的网信实践

近年来,新疆维吾尔自治区党委在深入贯彻落实习近平总书记关于网络强国的重要论述以及全国网络安全和信息化工作会议精神、中央网信委第二次会议精神的过程中,清醒认识网上严峻复杂的形势,通过健全网信体系、规范互联网法治、牢固网络安全、丰富网络文化产品供给、信息化建设惠民等一系列举措,构建安全向好的网信事业新局面。^②特别是在2019年1

① 侯鐸:《2018年网络强国战略下中国社会治理发展报告》,载《中国新媒体发展报告(2019)》,社会科学文献出版社,2019。

② 《新疆举行自治区网信事业的发展进步新闻发布会》,国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/xinjiang/Document/1669490/1669490.htm>, 2019年12月5日。



月，新疆维吾尔自治区党委召开网络安全和信息化委员会会议，再次强调要“以社会稳定和长治久安总目标为统领，突出重点、抓住关键，不断推动新疆网信工作新局面”，要重视互联网、发展互联网、治理互联网、用好互联网、管好互联网，在网信事业发展中“抢占先机、赢得战略主动”，为实现新疆社会稳定和长治久安、决胜全面建成小康社会、谱写好中华民族伟大复兴中国梦的新疆篇章，提供强大网上舆论支持、可靠网络安全保障、有力信息化支撑。^①紧抓网信发展的历史机遇，新疆网信工作作为新疆治理开创了新局面。

（一）网信传播重塑新疆区域形象和新疆治理的舆论生态

新疆的区域形象与传播，是国家形象和国际传播的重要组成部分，关乎我国整体的国家形象构建和国家利益，具有重要的政治、经济、文化和意识形态的战略意义。地域辽阔、物产丰富、文化多元的新疆，的确是个好地方。然而自20世纪80年代以来，由于宗教极端行为和频频爆发的暴力恐怖事件，新疆给人们留下神秘印象的同时蒙上了恐怖的色彩。自2016年底起，新疆维吾尔自治区党委带领全疆各族群众实施反恐维稳的一系列组合拳，稳住了社会安全局势，促进了民族团结。因此，在信息过载的年代，新疆形象传播的最大“痛点”，在于如何构建传播一个真实的新疆，系统全面地破解长期以来新疆区域形象被曲解固化的偏见和认知，让外界了解真实的新疆。

自2018年以来，新疆党委网信办积极发挥其网络信息传播、网络信息内容生态治理以及网络资源协调的职能优势，统筹协调通信管理等相关部門开展网络行政执法工作，并组织开展了“净网”“剑网”“清源”“护苗”等一系列专项治理活动，集中处理了一批违法违规网站（平台）、账号，有效净化了新疆网络空间，为各族网民营造了风清气正的网络环境。在不断提高网络信息内容生态治理能力现代化的基础上，新疆党委网信办主动联合相关文化旅游等政府职能部门，统筹协调并整合全网传播资源，相继策划、主导实施

^① 陈全国：《推动我区网络安全和信息化工作实现新发展》，中国共产党新闻网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0106/c64102-30506087.html>，2019年1月6日。



了“达人西游”“我为新疆代言”“我爱你中国·新疆靓了”“我和我的祖国·新疆心声”“云游新疆”等一系列网信主题传播活动，形成以多阶层参与、多视角创作、多媒介形态和多平台联动策略相结合的“组合拳”，抓布局、抓统筹，大力支持、全力保障，高位推动了新疆网信事业快速发展，对新时代新疆区域形象塑造与传播重大议程进行了卓有成效的实践。

在多元信息的社会化传播格局下，“听得懂”“信得过”才能“跟着走”的话语信用体系和社会动员定律不断确立。新疆党委网信办正视这种媒介嬗变，尊重传播规律，顺应潮流进行自我革新。在“我为新疆代言”为代表的体验式网信传播活动中，新疆党委网信办创建“信托传播”机制，策划出“新疆代言人”的话语角色，将原本“传播新疆”的官方话语权力开放授予网络社会话语，从而完成了官方话语向社会话语的“权力流转”和“信托代言”。基于官方充分信任、授权和认同，“新疆代言人”群体在不同的时间地点以不同的角度透视观察在不同的媒介平台，以个人的信用体系为新疆背书宣传，引导外界重新了解新疆、加强认知或矫正偏差。

在“达人西游”“我为新疆代言”“云游新疆”等全系列网信传播活动中，涌现出一大批来自网民公众评议传播“新疆好、好新疆”的优秀网络文化作品。在这一罕见的“现象级”网信传播大观中，没有了官方“王婆卖瓜”式的千篇一律的宣灌，却有了新颖独到、个性鲜明的全民“新疆解读”。从结果来看，“新疆代言人”在党委网信部门主导策划的“媒介仪式”和依法治理的规范框架内，激发人们对新疆的人文认同、情感认同、社会认同、政治认同，唤醒人们的“新疆共识”，全面重塑并客观真实地呈现可亲可信、深入人心的新疆形象，擦亮了“新疆是个好地方”的经典文化品牌。

（二）网信传播是新疆治理体系和治理能力现代化的重要组成部分

在“达人西游”“我为新疆代言”“云游新疆”等全系列网信传播活动中，新疆党委网信办充分发挥网信作为一种先进生产力在社会组织动员中的优势，以“他说”传播策略和类似于延安“大生产运动”的组织创作方式，



在全网全域广泛动员社会各阶层人士投身参与，规划体验活动的区域和路线，主动提供媒体服务和体验服务保障，并创设了一系列符合新疆形象气质和内涵的传播话题标签，涌现出一大批传播新疆形象的优秀的网络作品，累计创作网络图文音画等新媒体作品近万条（篇）、传播总量突破 100 亿，带动了圈层粉丝和网友共同见证并代言新疆、传播新疆，造就了前所未有的“现象级”网信传播奇观。

同时，由于新疆治理中常态化的反恐维稳、互联网治理等因素，新疆绝大多数网民遵纪守法、网络行为规范，但他们同时也变成了“沉默的大多数”，新疆全区自媒体“死气沉沉”，仅有的几家影响力较大的账号也仅仅是以美景美食为主。在新疆维吾尔自治区党委网信办主导的一系列网络传播活动下，新疆内自媒体参与主题传播的主观能动性被大大激发。新疆党委网信办还组织座谈会，及时听取自媒体人士的意见建议，将他们纳入党委网信联合传播机制，大力推广他们的优秀新媒体产品，单列名额推荐他们参加新媒体培训，组建新疆维吾尔自治区新媒体协会，让他们代表新疆与外界更好地交流。现如今新疆自媒体已成为党委网信大传播格局的重要组成部分。

另外，网信传播引发涟漪效应，唤起新疆籍群众对家乡热爱的情感认同。随着新疆稳定红利的持续释放，连同一系列网信主题传播活动效应的持续发挥，越来越多的新疆人开始重新审视自己对家乡的心理归属。以“我为新疆代言”为代表的网信公益行动，更是唤起疆内外新疆籍人士的家乡情感，他们自信地为家乡代言，大声告诉所有热爱生活的人——“新疆是个好地方”，在外的新疆人建立起了身为“新疆人”的归属感与荣誉感。

（三）网信生产力成为新疆治理能力的重要组织“引擎”

在网络强国战略的推进过程中，习近平同志多次强调，“我国经济发展进入新常态，新常态要有新动力，互联网在这方面可以大有作为”，^①“我国

^① 《习近平主持召开网络安全和信息化工作座谈会并发表重要讲话》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/19/c_128911159.htm，2016 年 4 月 19 日。



网信事业发展要在践行新发展理念上先行一步”。关于网络信息技术作为一种生产力资源要素的网信创新理论，习近平指出：“信息技术和产业发展程度决定着信息化发展水平，要加强核心技术自主创新和基础设施建设，提升信息采集、处理、传播、利用、安全能力，更好惠及民生。”^①

2019年，新疆党委网信办遵循媒介创新理论，按照党委领导、政府负责、贴近民生、属地管理、归口处置等一系列原则，优化党政在线的组织职能配置，提升政务新媒体在线治理资源的配置，使其更加向社会面下沉和倾斜，对新疆维吾尔自治区党政机关新媒体上网工程进行了系统性、整体性的布局和规范，整合建立以党政职能、职级和行政区域三维结合的新疆政务新媒体矩阵组织系统（见图1），将政务新媒体矩阵组织系统作为推进新疆治理的重要抓手，实施“网信治疆”流程再造。其间，新疆党委网信办以“倾听群众心声，畅通诉求渠道，有呼必应，有问必答”为基本理念，以“线上受理网民诉求、线下化解社会矛盾”为治理模型，以“矩阵式管理”搭建新疆政务媒体在线治理体系，全力推进横向到边、纵向到底的新疆政务新媒体矩阵组织系统，致力于打造集整合创新宣传、新闻发布、政务公开与政策发布解读、互动回应关切、引导社会舆论、沟通化解矛盾、创新新疆治理于一体的在线行政组织体系。

2019年8月11日凌晨零时59分，正在新疆旅游的成都网友通过其个人微博“@肉蛋飘飘妹”（UID：2845500660）投诉新疆某旅行社“导游违规强制购物”。由于网友率先跨职能“@”呼叫了新疆维吾尔自治区人民检察院官方微博“@新疆检察”，“@新疆检察”迅速向新疆党委网信办上报反馈，10分钟后，在新疆党委网信办指导下该问题即被批转移交到新疆旅游执法部门。7小时后，经新疆旅游执法部门调查核实，对涉事导游和旅行社分别做出行政处罚。当晚，该网友在评论中说，“真没想到，反应这么迅速，为你们为民办事效率点赞！”同时她又表示，“新疆真的很美，我还会再来的！”

^① 习近平：《总体布局统筹各方创新发展 努力把我国建设成为网络强国》，《人民日报》2014年2月28日。

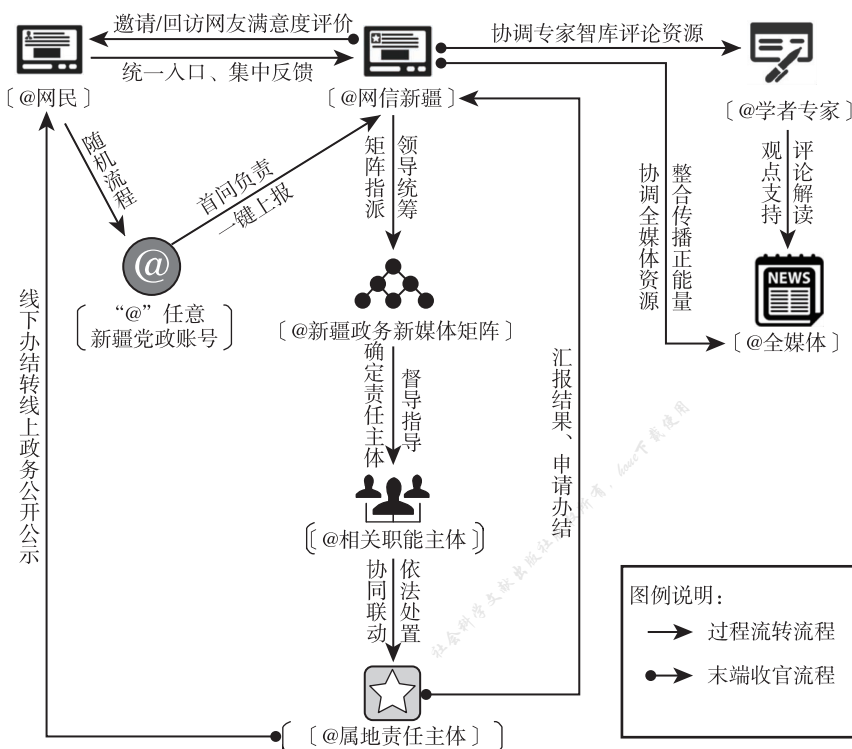


图1 在新疆党委网信办领导统筹下的新疆政务新媒体矩阵组织系统

如果从传统公共行政管理的视角来看，网信职能、检察职能与旅游政务似乎是风马牛不相及的三个职能序列。然而，因为有了新疆党委网信办领导统筹“以人民为中心”的政务新媒体矩阵协作机制，跨界打通职能的壁垒和边界，成为新媒体时代以“共建共治共享”理念进行社会治理改革的“颠覆式”流程再造。新疆网信政务新媒体矩阵正是在与网友坦诚相见、真诚服务的网信治理实践中，形成了以互动促互谅、以互谅促互信的良好网评生态格局，成为新疆治理体系和治理能力现代化的重要力量，成为习近平新时代网络强国战略在新疆落地扎根的“网信治疆”实践模型。

近年来，在新疆党委网信办一系列网络主题传播活动等积极因素的作用下，新疆的知名度、美誉度大大提升，新疆给人的安全感也增强了，公众在信任之后“用脚投票”，自发赴疆旅游观光考察发展，新疆旅游业井喷式增



长（见图2）。2018年新疆旅游人数突破1.5亿人次，较上一年增长4300万人次；2019年再攀新高，旅游人数突破2亿人次，旅游人数和旅游收入均较上一年增加超过40%。根据新疆文化和旅游部门公布的数据，2019年新疆维吾尔自治区实现旅游总收入3632.58亿元，同比增长40.81%；国内外旅客接待总人数达21329.54万人次，同比增长42.2%。

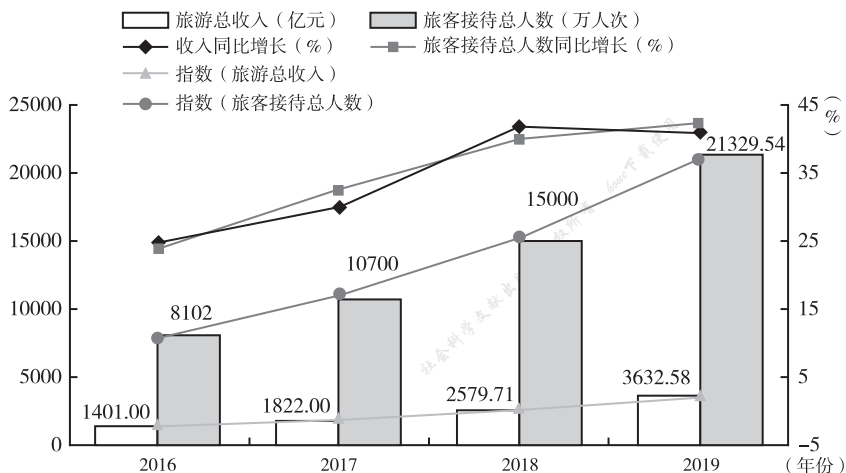


图2 2016~2019年新疆维吾尔自治区旅游产业发展走势

资料来源：新疆维吾尔自治区文化和旅游厅官方网站。

2019年8月16日，国务院新闻办公室发表《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书，指出随着近年来党和国家对新疆治理做出“实现新疆社会稳定和长治久安”的总目标定位和以灾区重建的模式“对口援疆”“全面援疆”等一系列援疆战略实施，新疆社会稳定、经济秩序回归常态，并且连续3年未发生暴力恐怖案（事）件，宗教极端主义渗透得到有效遏制，社会治安状况明显好转，民族平等团结，宗教和睦和顺，人民生活安定祥和。^① 在新疆治理的重大成果中，网信生产力下的政治传播，功不可没。

① 《国务院新闻办发表〈新疆的职业技能教育培训工作〉白皮书》，新华站，http://www.dzwww.com/xinwen/guoneixinwen/201908/t20190816_19069341.htm，2019年8月16日。



三 “网信治疆”：打造“新疆治理共同体”

在网络空间回归清朗和理性有序之后，如何让网信治理在发现“风险变量”后迅速消解并转化为新疆治理的“正能量”和“最大增量”，新疆党委网信办副主任、第九批中央国家机关援疆干部狄多华有着这样的一段生动比拟，他说，“发挥网信职能优势来助推新疆治理体系和治理能力现代化，就是要敏锐识别和捕捉网络信息内容生态气候中的风云变幻。天要下雨是自然平衡规律，但是不能让‘乌云’形成‘密布’，要让‘雨滴’落地后通过及时疏导下渗，成为涵养新疆大地的养分，避免放任自流形成灾害性的‘洪流’。在从严打击网络犯罪和非法信息传播的同时，更要对一些有益于新疆发展的网友诉怨意见及时听取、回应和吸纳。（通过）刚柔并济的网信治理，就能实现新疆治理的倍增效应。”

基于网信职能“疏堵结合、标本兼治”的科学治理路径，新疆党委网信办积极关注网络舆论表达，随时收集和听取新疆内外网民意见和心声，将网友在网评中反馈的有效意见、建设性批评和建议等及时批转相关政府职能部门，指导回应社会关切，督导改进落实，推动解决了长期以来网络空间党委宣传、党委网信与政府三大政治主体“各自为政”的局面，打造出一个新媒体空间“党—政—民—媒—企”多主体联动协同的“新疆治理共同体”。

新时代网络强国战略要求网信部门在互联网空间以媒介执政向社会治理延伸。新疆党委网信办主动适应新时代“社会主要矛盾”的发展要求，以履职网信辅助治理提升。“网信治疆”的实践证明，网信治理、新疆治理与国家治理体系和治理能力同为一个有机融合的治理体系且相辅相成，只有全面调动党政机关线上线下各司其职、各显其专，形成相互协作的精细化治理，才能“牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素”，提高国家治理的整体能力，才能充分发挥国家治理体系的效能。新疆党委网信办探索出了一种积极可鉴的“网信治疆”范式。