政策与管理

构建“制度+技术”的互联网治理体系

□ 金江军

互联网治理是一个系统工程。互联网治理体系包括政策法规、基础设施、技术、人才等要素。治理互联网，要“一手硬、一手软”，建立“制度+技术”的互联网治理模式。“硬”指的是互联网技术、网络基础设施等，“软”指的是互联网政策法规、专业人才。从空间范围来看，互联网治理体系分为国际互联网治理体系和国内互联网治理体系。建立和完善互联网治理体系，对外可争取根服务器、建立独立互联网和推动国际立法，对内则应掌握核心技术并实现大规模商用，推进“依法治网”，严厉打击涉网违法犯罪活动。



国际互联网治理体系

互联网最初是由美国国防部研制出来的，在美国最先得到发展。根服务器是互联网域名解析系统（DNS）中最高级别的域名服务器，负责返回顶级域名的权威域名服务器的地址。目前全球有13台根服务器，其中美国就有10台根服务器，另外两台在欧洲（荷兰和瑞典），一台在日本，我国则没有一台根服务器。全球有386台互联网根镜像服务器，其中我国只有5台互联网根镜像服务器。

中国参与国际互联网治理体系建设，关键是要掌握国际互联网话语权。中国政府在这方面做了许多积极的努力，如举办世界互联网大会，组建全球互联网治理联盟等，取得了令人瞩目的成果。今后，还要在争取根服务器、建立独立互联网和推动国际立法等方面继续努力。

争取根服务器落户中国。根服务器是国际互联网的“命门”。目前我国没有一台根服务器。在特殊情况下，特定的国家可能被掌控互联网根服务器的国家驱除出互联网世界。我国应团结一切可以团结的国家，争取联合国等国际组织的支持，与美国政府协商，让至少有一台根服务器落户中国。

推动互联网领域的国际立法。我国可倡议、主导国际社会制定国际网络安全法等互联网治理领域的法律法规。此外，还可以加入相关互联网国际公约。2001年11月，由26个欧盟成员国以及美国、加拿大、日本和南非等30个国家在布达佩斯签署了《网络犯罪公约》。我国可适时加入《网络犯罪公约》，联合打击跨国涉网违法犯罪活动。

国内互联网治理体系

互联网治理是指相关党政部门、互联网企业、社会组织和广大网民共同参与，通过行政、经济、社会和技术等手段，打击涉网违法犯罪活动，保障网络安全，净化网络文化，构建一个安全、和谐、清朗的网络空间。

掌握互联网领域的核心技术并实现大规模商用。国外软硬件产品普遍存在“后门”，给我国网络安全带来很多隐患。例如，2008年的“微软黑屏事件”说明微软公司可以远程控制Windows系列操作系统。掌握计算机芯片、操作系统、数据库管理系统等信息技术领域的核心技术，并在政府部门、企事业单位、社会公众中实现大规模应用，是确保我国网络安全的关键。虽然我国已经拥有自主研发的CPU、操作系统和数据库管理系统，但在性能方面与发达国家同类产品相比还存在很大差距，而且不少技术产品还停留在实验室阶段或小范围应用。2014年，我国芯片进口额达2000多亿美元，超过了石油成为我国第一大进口商品。我国可借鉴“两弹一星”的成功经验，采用举国体制，创新产业政策、科研管理体制以及人才选拔和激励机制，集中人力、物力和财力，在短时间内突破信息化领域的核心技术并实现大规模商用。

加强互联网立法工作，推进“依法治网”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为”。目前，我国已经制定了多部互联网相关政策法规，正在制定网络安全法。互联网时代出现了许多新情况、新事物，需要及时修订现有法律法规，制定新的法律法规，使有关法律法规顺应互联网时代的新形势。

严厉打击涉网违法犯罪活动。互联网在给人们生产生活带来诸多便利的同时，也带来了大量涉网违法犯罪活动。近年来，电信诈骗、网络盗窃、网络传销、网络黄赌毒等网络违法犯罪案件高发，并呈现出犯罪分子高学历和低龄化、作案手段智能化和隐蔽化、动机多元化、影响广泛化等特点。今后，应加强相关网络执法部门的能力建设，提高技术装备水平、人员素质和业务技能水平。建立健全网信、工信、公安、检察院、法院跨部门、跨地区网络违法犯罪信息共享、案情通报、案件移送制度，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

保障群众有效参与社会治理

□ 刘庆斌

目前，我国社会治理存在诸多问题，原因错综复杂。笔者认为，当前应围绕实现好维护好发展好最广大人民的根本利益这个目标，进一步激发群众的参与热情，通过探索与时俱进、能为群众接受的方式方法，来调动更广泛的群众为社会治理提供思路、建议和对策，努力形成社会和谐人人有责、社会治理人人参与、和谐社会人人共享的良好局面。

实行信息公开，保障群众知情权。知情权是群众参与社会治理的重要前提。广大群众只有对社会治理事项充分知晓，才有参与的可能性；相反，参与就成为空谈。群众参与社会治理的前提条件，就是有知情权，而要保障群众有知情权，就必须将公共决策和社会治理事项等信息实行全方位公开。只有实行信息公开，才能使政府机关及其相关部门的职责权限、决策程序、决策结果、评价体系等为广大群众所知晓，才能拓宽群众参与社会治理的渠道和方式，确保社会治理不被群众所抵制。各级政府应及时准确地向社会发布涉及群众切身利益、需要群众广泛知晓的各类信息，特别是与群众密切相关的教育、医疗、就业、社保、住房等民生信息。各级领导干部要进一步增强法治意识，强化公开理念，坚持把信息公开作为履职尽责的重要方式，既要做到主动自觉公开，又要做到依法依规公开，以保障群众知情权。

广泛听取民声，保障群众参与权。参与权是群众参与社会治理的重要基础。提高社会治理水平，必须保障群众的参与权，让民之诉求、民之愿望、民之才智成为各级政府公共决策的依据和目标。一是健全完善群众参与公共决策的机制。只要与群众利益密切相关的重要决策、重大项目和敏感社会治理事项出台或实施前，都需严格实行公示、听证、咨询、质询、旁听等制度，广泛听取群众意见，确保决策过程让群众参与、决策结果让群众满意。二是采取行之有效的方式，不断提高群众对公共决策、重要政策制定和执行过程的参与度，形成政府与群众之间有效的沟通和良性互动，增强社会治理的有效性。三是充分发挥各类社会组织的作用，特别是充分发挥他们在反映诉求、建言献策、规范行为等方面的作用，鼓励他们积极参与社会治理，共同努力，提高社会治理水平。

充分尊重民意，保障群众表达权。表达权是群众参与社会治理的关键所在。没有表达权，知情权和参与权就会失去意义。因此，各级政府在公共决策、重要政策出台和重要社会治理事项决定之前，都要把广大群众的聪明才智汇集到政府的决策中来。一是创设健全有序的制度路径。通过建立和完善重大公共决策和重要社会事项专家咨询、社会公示与听证、风险评估等制度和机制，让广大群众的各种需求、意见和建议如实地输入到公共政策的决策过程和重要社会事项的制定过程之中，并充分保障群众意见和建议的权重。二是提高群众的参与能力和水平。通过各种教育方式，培养和引导群众的社会责任感和合作精神，进一步增强群众参与意识，使群众尽快具备参与公共决策和重要社会事项相应的能力。三是为广大群众参与社会治理搭建更多更好更方便的平台。一方面坚持把群众呼声作为第一信号，不断拓宽群众诉求表达渠道，创新群众诉求表达方式，为群众搭建更多更有效的沟通平台；另一方面建立公平公正、科学规范的制度平台，让广大群众有机会与领导干部、专家学者、新闻媒体等其他利益相关者进行理性、平等的协商，努力达到各方认可、均衡的政策结果，真正实现社会各界之间的良性互动和整个社会的善治。

畅通反映渠道，保障群众监督权。监督权是群众参与社会治理的重要保证。有效的群众监督，既可防止权力损害群众利益，也能提高为群众谋取利益的成效，更能保证政府公共决策的正确性和执行的有效性。一是通过健全完善各项制度，用有效的制度确保公共决策和重要社会事项等政务信息能够及时公开，为广大群众充分行使监督权力创造条件、提供方便。二是通过畅通群众诉求表达渠道，及时了解和掌握群众利益诉求和舆情民意，不断提高群众监督的成效。三是彻底清除影响和制约群众监督的各种障碍，完善监督长效机制，尤其要及时受理广大群众对公共决策、重要政策制定和执行中相关问题的监督举报，并做到及时纠正错误，取信于民。四是建立完善舆论监督机制，充分发挥报纸、电台、电视台和各类新兴媒体的监督作用，在舆论层面保障群众监督权的有效落实。

基层治理

国外大都市如何“瘦身”

□ 魏岳江

推动京津冀协同发展，是有序疏解非首都功能的关键举措。如何有序疏解非首都功能，逐步破解人口资源环境矛盾和“大城市病”瓶颈问题，北京正面临一场大考，没有现成经验可遵循。而纽约、莫斯科、伦敦、巴黎、东京、首尔等世界级大都市率先在人口疏解方面达到“瘦身健体”的尝试，或许对北京有一定启发和可借鉴之处。

控与疏结合 立法与规划双轮驱动

国外世界级大都市通常都采取立法控制“增量”、规划疏解“存量”的路径，坚持疏与堵结合，做到控与疏双轮驱动，确保城市人口总数不越“红线”。

立法控制增量。在“控”方面，国外通常都制定有关建筑、产业、绿化等方面的立法，严禁中心城区新建各种项目和扩大建设用地、新增产业和扩建行政办公、商业等大型服务设施，以法律的强制力、执行力、约束力，坚决守住各类功能禁止和限制底线，控制人口增量。

规划疏解存量。世界级大都市疏解人口的实践经验表明，单靠“堵”和“控”只是一种被动方法，而积极主动地“疏”，才能治标又治本。疏解城市人口，首先取决于科学合理的城市规划，并以之为据，指导城市开发、建设和管理。基于此，国外大都市都从城市发展的战略定位出发，突出经济结构调整，统筹兼顾局部与全局、近期与远期的关系，分别制定符合各自实际的短中长期城市规划，更好地发挥对城市建设的调控、引领和约束作用，使疏解工作有序有效进行。

转与迁并举 因地制宜建“新都”

专家认为，有序疏解大城市人口，关键是转与迁（产业转移与部分企业、服务业、行政单位等外迁）并举，着力解决“搬哪些、往哪搬、如何建”等问题。

政府主导、红利驱动。疏解人口，产业转移是重点。一些高消耗、高污染、附加值较低的一般性制造业等产业，以及部分第三产业，是国内外大都市产业转移的重点。政策引导是产业转移的前提，利益驱动是搬迁的妙方。近年来，一些国家政府发挥引导作用，通过创造条件，推动对不符合城市定位的大公司搬迁。比如，俄罗斯实力雄厚的大公司放弃城中心区，开始在外围区域建设办公楼和园区。

政府带头，迁址“新都”（副中心和卫星城）。“从巴黎、首尔、东京等国际大都市发展来看，副中心都成为其化解‘大城市病’的良方。”北京市规划委主任黄艳说。目前，国外大都市都将着力打造世界级新型首都圈和具有较强竞争力的世界级城市群，采取以点带面，先有部分行政部门带头由中心城向周边搬迁，以此带动科研、商务、文化、会展等功能的聚集，教育、医疗、培训等其他非首都功能加快向副中心或卫星城疏解。

公共资源倾斜，筑牢疏解根基。公共资源分配向疏解地域倾斜，完善配套基础设施，是民生保障的根本所在。大都市人口过剩，公共资源丰富是主因。人口迁移，优质公共资源要如影随形。纵观国外大都市，除了拉动区域就业以外，无不把副中心（卫星城、新城）公共资源分配作为重中之重，包括居住、教育、医疗、文化、体育在内的配套设施。

联与通一体 构建便捷高效多网交通体系

疏解人口，离不开交通的有力支撑。拥有完善的高速铁路网、高速公路网、轨道交通网等，就能促进都市群第一时间互通互联，加速人才、资源的快速流动。推动中心城市功能向周边新城（副中心、卫星城）疏解的一个重要条件，就是要建立起与中心城市空间结构、功能布局相适应的交通体系。

四通八达的交通网络扩大人口分布与职业通勤范围，轨道交通拉近中心城区与卫星城、副中心的距离。基于此，世界大都市都紧锣密鼓建设快速交通促进人口转移。东京都市圈发展的可贵之处就是高度重视交通。从1950年东京及其周边区域内大规模建设高速公路、铁路交通网络，到东京都市圈由新干线、轻轨和地铁构成的总长约2865公里的区域轨道交通网络，再到东京环市中心的轻轨线把都心和7大副都心连接起来，构成以副都心为起点，呈放射状向近郊和邻近中小城市延伸的格局，加速了区域资源要素的合理流动。美国东部大西洋沿岸城市群中的波士顿、费城、纽约、巴尔的摩等城市，就是凭借便捷的交通运输条件形成的，并最终联结成完善的交通运输网络，逐步形成了“波士顿—华盛顿大都市连绵带”。纽约1950年以后从城市周边外环路和辐射路开始，城市开始沿交通轴线向郊区扩展，各大城市都市区空间范围扩大，横向蔓延，相互连接，制造业带、交通带、城市带融为一体，形成了多核心的城市群体系，为人口和产业向郊区转移提供了便利条件。



国外治理

有感而发

亟须建设国家级“专有云”

□ 高志刚

我国政府向公共服务型政府的转型，对电子政务建设提出了更高要求。特别是党的十八大将信息化列为“新四化”之一，意味着信息化将成为推进我国经济社会转型的核心力量之一。当前，新一代移动通信技术、云计算、物联网等新技术、新应用不断涌现，深刻改变了电子政务发展环境与条件。云计算技术以其虚拟化、可扩展、可靠性等优势，在推动电子政务基础设施共建共享和共用、提高资源利用率、减少重复建设以及节能减排等方面，发挥着越来越重要的作用。

电子政务飞上“云端”

所谓“云”，通俗地讲就是集中，云计算就是通过一个超大型机房将分散计算、分散存储实现集中计算、集中存储。2013年3月，工业和信息化部发布了《基于云计算的电子政务公共平台顶层设计指南》，对使用云计算技术推动电子政务建设从顶层设计方面进行统筹安排和总体规划。为了进一步推广基于云计算的电子政务公共平台建设，2013年9月，工信部确定北京市等18个省级地方和北京市海淀区等59个市（县、区）作为首批基于云计算的电子政务公共平台建设和应用试点示范地区。

各地政府积极探索采用云计算来满足电子政务和公共服务需求。如洛阳“智慧旅游平台”、杭州“电子政务云”、厦门建成全市统一规范的厦门健康医疗云计算平台、贵州开通了“云上贵州”云计算系统平台。这为政府部门数据互通、共享、开发利用、资源整合提供了平台，提高了资源利用效率。将来，贵州还可如供电一样向全国提供云计算、云存储和宽带资源等服务。

力避重复建设私有云

经过十多年的努力，中央国家机关各部门政务外网覆盖率达到100%，各部门普遍开展了电子政务建设，主要部门核心业务电子政务覆盖率快速提升，电子政务应用已经跨过了起步阶段。

但在中央国家机关层面上，目前还没有大规模开展组织建设电子政务云。中央国家机关信息化建设体量最大，需求更为迫切。有关部门和单位已经开始采购社会云服务，但信息安全问题存在一定隐患，并且这不是对云服务商提出安全要求就能解决的，苹果云泄密丑闻、斯诺登事件已经给我们敲响了警钟；有的部门和单位为保障信息安全，纷纷在着手分头建设“私有云”，满足于“自建自用”，极有可能形成新一轮重复建设。建议信息化主管部门研究中央国家机关电子政务云平台建设规划，采用基于云计算技术的电子政务模式，统一采购软硬件设备，对基础软硬件系统进行统一管理、统一运维，准军事化管理。

科学建设专有云

建设电子政务专有云相比传统的电子政务建设方式有多方面的优势，不但可以减少财政投入，降低运维费用，促进节能减排，避免重复建设，保障信息安全，而且便于各部门信息资源整合，发挥电子政务的整体效益。

由于电子政务云建设的专业性强、周期漫长，可以考虑从专业机构整体收购已经建成、运行较为稳定的社会云平台，全面接管实行半军事化管理，招标采购工作可依托国管局中央国家机关政府采购中心组织实施，这种方式可以缩短电子政务云建设周期，减少技术风险，以最短的时间推广部署。国家信息中心等机构在建或已建成的云，规模偏小，服务能力有限，快速对其进行增容、扩建也不失为一种高效率的途径。此外，国企的大型云平台也可充分利用。

建设中央国家机关电子政务专有云事关重大，将是一项庞大的系统工程，需要项目论证、方案设计、标准制定、宣传培训、队伍建设、运行服务等一系列组织实施工作，需要相关部门明确职责分工、确定牵头单位、建立工作机制、深入调查研究、实现协同配合。从维护信息安全的角度、从促进节能减排的角度、从建设节约型政府的角度，倡导、呼吁、研究、推动中央国家机关电子政务国家级专有云的统一建设，具有深远意义。