本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

他山之石

新加坡网络监管与治理的组织机制

新加坡政府在强化网络信息监管和治理方面形成了一套独特、高效的管理思想和管理体制机制，其组织机制主要涉及内容管理、国家政治安全、行政许可及登记注册、政策咨询、公共教育及网络指导使用等五个方面。

□ 刘恩东

新加坡是世界上网络普及率较高和率先公开推行网络监管制度的国家，也是典型的政府主导型网络监管国家。

新加坡网络监管与治理的组织机制主要涉及内容管理、国家政治安全、行政许可及登记注册、政策咨询、公共教育及网络指导使用等五个方面。

设立互联网内容管理的政府监管机构。新加坡最初的网络管理是由准政府组织“国家计算机委员会”于1991年实施的，并由其组织力量对网络传播的社会效果进行研究。1994年，新加坡将互联网视为广播服务由新加坡广播局进行管理。《网络行为法》《广播法》赋予广播局对“危害国内和平”“有损公共利益或公共秩序”“有违良好品位或正当性”等违法行为行使行政处罚权。2003年1月，新加坡广播管理局、影片及刊物局和新加坡电影委员会合并，组建了新的媒体发展局。其主要职责是维护国家共同价值观，制定互联网的开发与发展规划（含对网络服务提供商的管理），审查网络传播内容，构建互联网行业自律体系，推动传媒业的健康有序发展，保护消费者的合法权益，增强网站和网民负责地使用网络的自觉性等。该机构的设立明确了网络监管的责任主体。

设立网络安全管理机构。明确国内安全部为网络安全管理机构，其主要职责是管控和调查危害国家政治安全的网络传播内容，分析并解决含政治安全在内的国内安全问题，预防并处理潜在的国家威胁。国内安全部拥有特定范围的调查权，在必要时可以对其认定的有安全威胁的恐怖主义或出于政治动机的暴动、外国颠覆和间谍活动采取直接行动。

设立信息技术监管和登记注册机构。1999年12月，由电信监管局和国家电脑局合并组建了资讯通信发展局，其主要职责是负责新加坡IT与通信产业监管工作。下设网络信息中心，专门负责实施有效的政策管理网络域名的登记注册服务，制定互联网基础设施域名系统，为其提供安全稳定的保护，实施新兴技术并发展新技术体系支撑域名服务，提高网络团体的技术能力并组织域名服务关键技术研讨。

设立政策咨询机构。为推动互联网的健康发展和科学管理，确保网络监管政策、管制规则、治理程序的科学性、合理性，新加坡政府还专门成立了国家互联网顾问委员会。该委员会是专业咨询机构，由来自政府机构、互联网服务提供商与内容提供商、法律界、教育界和科学研究机构等各方代表组成。其职责是研究新形势下新媒体对政府治理及法律法规体系的挑战，向政府提出互联网发展战略规划，就政府网络监管治理法律法规、政策规划和指导方针的制定提出咨询建议，协助政府制定相关法律法规，及时收集整理社会各界对政府有关政策的反馈意见，推动社会公众最大限度地参与政策法规制定和论证等。2007年4月，新加坡专门成立了网络与媒体咨询委员会，为媒体发展局提供公众教育、媒体认识能力、负责任使用网络与媒体方面的咨询意见。媒体发展局还设立了互联网申诉委员会，主要为政府提供网络纠纷仲裁政策咨询。多年来，顾问委员会、申诉委员会、业界和公众对政府的网络监管立法、政策制定提出了诸多建议，促使政府部门及时了解公众对网络社会思潮、恐怖、暴力等敏感内容监管的态度，定期总结相关反馈意见，不断审查、评估和修正相关政策和法律。政策咨询机构的设立，推动了政策制定的社会参与，为政府决策的科学化提供了依据。

设立公共教育和网络健康使用指导机构。为了加强公众网络健康公共教育，引导网络社会的伦理导向，提高公众特别是青少年的网络安全意识和判断能力，新加坡把网络道德与伦理建设、营造积极健康的网络环境和网络文化作为一项长期的战略任务，用体制机制来保障青少年思想教育和实践养成。为此，政府专门成立了各层次的公众教育和网络健康使用指导机构。1999年11月，成立互联网家长顾问小组。其主要职能是为公众尤其是家长提供长期培训和指导，协助家长帮助孩子负责地、有辨别地使用网络，为青少年提供良好的网络使用环境。2009年，新加坡教育部和通讯及新闻部联合发起成立跨部门的网络健康指导委员会，其中包括社会与家庭发展部、国防部、家庭事务部、新加坡资讯通信发展管理局、媒体发展局、健康促进委员会、国家图书馆委员会等政府部门和机构，以加强青少年网络健康教育。2012年8月，媒介认知委员会正式成立。主要提供公众教育项目，提高公众对网络健康重要性的认识，使公众能负责任地进行网络参与活动。跨部门网络健康指导委员会仅在2009—2013年就投入1000万新币支持私人和公共部门开展相关健康计划。从2003年1月起，媒体发展局还设立了500万美元的互联网公共教育基金，用于研制开发有效的内容管理工具、开展公共教育活动和鼓励安装绿色上网软件。此外，媒体发展局还积极与互联网内容分级协会合作开发新的网络内容管理工具。社会参与对营造有效的网络管理联动机制发挥了重要作用，弥补了政府监管的不足，淡化了互联网监管治理中的矛盾冲突。

新加坡在网络监管与治理的组织体制机制方面有以下做法值得借鉴：一是秉持新媒体思维，遵循国际规则，树立前瞻、务实的政策理念。二是积极构建国家主导、多元参与、管理结构单一的体现新加坡民族文化特色的监管与治理体制机制。三是制定整体规划，明确监管原则，清晰界定监管主体、客体及各自的责任、权利和义务，规范监管程序，避免越权缺位、多头管理或政出多门。四是实现了监管治理的全流程、全覆盖，监管部门既职责明确，又相互衔接、相互支持，实现集监管、服务、治理及引导于一体的无缝管理。五是制定统一标准和实施细则，减少权力冲突，避免自由裁量权过大或行政执法尺度不一。

从山寨货到一枝独秀

□ 潘墨涛

在当今世界，日耳曼民族严谨理性的性格已将“德国制造”的招牌锻造成钢，八年以来的欧债危机也未能摧毁德国制造的品牌优势，而也正是有了德国制造业的根本保障，德国得以“一枝独秀”，成为经济危机背景下欧元区的“定海神针”和欧洲复兴的希望。

英国工业革命从18世纪60年代开始，到19世纪中期基本结束，而直到19世纪30年代，德国的工业革命刚刚启动，整整晚了70年的德国制造不得不通过各种渠道向英国学习。从此，德国的绅士们频频出没于英国伦敦工商业巨头们的聚会，学习当时世界上最先进的各种制造业生产流程。当他们回到还处于农业国的德国后，便开始用他们新学的英国制造业知识“肆无忌惮”地复制工业产品。由于德国劳动力成本低廉，工人劳动时间又被无限延长，“价廉货次”的德国制造产品赢得了很大市场。另外，为了追逐暂时利益，德国制造的假冒产品被打上“大不列颠制造”“谢菲尔德制造”“曼彻斯特制造”的质检印章出口国外，挤占英国的海外市场。

1876年，美国费城举办的世界商品博览会中，价格督查、机器建造技术专家若洛克斯教授以“便宜而拙劣”评价参展的德国制造产品，“便宜而拙劣”从此成为欧美各国报刊醒目版面评论德国制造的通栏标题。1887年8月23日，英国工商业再也无法忍受德国制造的卑劣，英国议会通过了侮辱性的商标法条款，对德国制造加以特殊标记，规定德国进口产品必须注明“Made in Germany”，以此将优质的“英国制造”与山寨的“德国制造”划清界限，“德国制造”从此也成为了一个法律新词，专指判别为劣质的德国货。

世界各国尤其是英国人对德国制造的“山寨”产品的抵制，使德国企业家们知耻而后勇，“用质量去竞争”成为共识。德国制造业开始从产品生产流程、生产技术、工人培训、生产管理等方面进行全面改造，同时注重产品开发与创新，注重在提高工人福利的基础上号召为民族制造业付出的精神。另外，德国制造几乎在同一时间经历了第一次和第二次工业革命，这种跳跃式发展给了德国制造后发优势和赶超的机遇。更重要的是，德国民族特有的严谨与专注为其制造业的腾飞注入了精神的“燃料”，兢兢业业、一丝不苟的工匠精神是德国制造崛起的基石。

当今，德国制造的产品早已不是英国人眼中的山寨货。“凡是我们生产的产品都是可以永久使用的，不会坏”，德国的工匠们正是怀揣着这样的自信，追逐着“创造之人”同样追逐的永恒与不朽，使德国制造业在经济危机中“一枝独秀”。

域外镜鉴

世纪火灾与美国城市两次大转型

19世纪初开始的100多年间，美国城市化经历了多次转型。其中，频发的火灾事件通过灾害问题暴露机制和改革倒逼机制，分别引发了美国城市建设、城市管理的两次大转型。

□ 李　明

整个19世纪到20世纪早期，美国先后经历了西进运动、镀金时代等历史阶段，城市建设和管理经历了渐进式完善过程。到19世纪末期，美国工农业总产值跃居世界第一位，工业生产总值首次超过了农业，城市人口超过农村地区，社会结构全面变革。19世纪初开始的100多年间，美国城市化经历了多次转型。其中，频发的火灾事件通过灾害问题暴露机制和改革倒逼机制，分别引发了美国城市建设、城市管理的两次大转型。

美国城市建设大转型

第一次大转型发生在19世纪初到中叶，主要体现在城市建设方面。这一时段，美国毁灭性的城市大火事件频发，每次事件动辄波及几百幢房屋，损失普遍超过上千万美元，大量人员伤亡。如19世纪初，朴茨茅斯市连续3年发生城市大火，联邦政府通过转移支付、减免税等政策，建立灾害援助制度，成为美国近代联邦、州和地方政府间关系调整、应急管理制度建立的标志。朴茨茅斯市连续3年的城市大火也揭开了美国系列城市大火序幕，仅纽约市、芝加哥、波士顿三个大城市就发生8起城市大火。芝加哥大火事件更是导致了300多人死亡，10万人无家可归，损失达10多亿美元。

当时美国城市频繁发生火灾的原因：一是新大陆森林茂密，为城市建设提供了原材料便利。城市的住宅、厂房、公共设施，甚至道路都由木板制作，成为城市火灾隐患。二是美国城市高速发展，人口、住宅、经济活动、要素资源迅速集中，风险损失可能性加大。三是煤油提炼技术、煤油灯这两项划时代意义的发明，使煤油灯进入千家万户，但火险隐患大量增加。四是美国消防设施、队伍配置、基础设施、城市管理，都没有及时根据城市化状况进行调整。从根本上看，当时的美国城市是乡村的几何式累加，城市建设停留在乡村时代，与城市化发展不符。独立战争并未带来建筑文化上的独立，建筑模式、风格处于模仿欧洲各国阶段。

城市大火带来了经济损失和人员伤亡，但也为城市建设转型带来契机，其中芝加哥大火事件后的转型变革最为全面。这种转型体现在以下几方面：一是城市建筑文化和建筑风格的转型。芝加哥大火事件促进了城市建设领域的“芝加哥学派”诞生，初步形成了功能服从于用途的美国本土建筑风格和建筑文化。这也是继独立战争的政治独立后，美国逐步摆脱欧洲影响，全面开启了建筑文化独立的过程。二是城市建设实践的转型。芝加哥大火后，城市建设的规划、设计、结构、用材等在实践上开始转型，钢混结构建筑成为城市建筑的主流，高层建筑普遍采用了钢铁框架、防火材料、箱式结构，大跨度建筑开始大量出现。芝加哥成为世界上摩天大楼故乡，纽约、波士顿以及其他国家的大都市建筑，也纷纷开始使用这些全新的建筑设计形式。三是城市建设制度规范的转型。在土地使用、城市空间、交通网络、建筑设计等制度规范方面开始全面转型，并成为现代城市规划建设制度的起源，尤其是形成高层建筑沿用至今的规则。正是城市规划建设方面的渐进式制度变迁，促进了城市建设的大转型，也推动了19世纪美国城市建设进步与繁荣。

美国城市管理大转型

第二次大转型发生在19世纪下半叶到20世纪早期，主要体现在城市管理方面。这时美国全市性的城市大火基本绝迹，但各类单体建筑物火灾事故频繁发生。虽然这些火灾事件波及范围较小，但由于城市带来人流密集的新情况，造成死亡人数越来越高。如：纽约布鲁克林剧院大火导致296人遇难；芝加哥易洛魁剧院大火导致602人遇难；纽约三角衬衣厂事件导致141人葬身火海等。

城市大火绝迹，单体建筑物火灾频发的原因在于：一是当时美国城市规划建设大转型后，形成了宽敞的城市道路，高耸的摩天大楼，完善的基础设施，木制建筑比重越来越低，动辄烧毁数个街区的城市大火事件基本消失。二是现代工业化带来了易燃、易爆有毒的新型原材料大量堆积，工厂化生产形成劳动场所人员大规模集中，剧院、会堂等大跨度、大容量建筑大量涌现，使单体建筑物火灾事件越来越多。三是建筑物存在大量设计缺陷，一些业主为降低成本，防火设施能省则省，人员缺乏演练，易燃物管理松懈等。四是城市管理滞后，政府法律制度和监管缺乏，劳动场所安全管理意识普遍薄弱，职工劳动安全得不到保障。从根本上看，这类火灾事故频发以前，美国城市硬件设施通过转型已经基本到位，但与之相应的现代化城市管理，依然是美国18世纪乡村的翻版。

这些事件将上述问题及其原因暴露出来，开启了倒逼机制，从三个方面推动了城市管理转型。一是城市公共安全管理转型。火灾事件推动了城市公共安全管理体系建立，从体制上建立了城市防火局等管理机构，制度上实施一系列安全制度，如城市公共建筑物中强制实施逃生通道、自动洒水系统、紧急出口、逃生门等制度和标准。二是生产安全管理制度转型。工厂火灾事件暴露了生产中的职工安全缺陷，推动了现代城市化中的工业生产安全管理制度的建立。纽约市设立了安全委员会，陆续通过了沙利文—霍伊法等36项立法，涉及生产场所中太平梯设置、防火隔离、火灾警报和消防演习等相关制度。三是现代城市社会管理的转型。火灾事件成为更广泛改革的催化剂，使社会各界对城市社会管理缺陷进行深入反思、全面评估，并提出一系列改革方案，进入政策议程。尤其是三角衬衣厂火灾事件，全面推动了美国城市中劳工权利、安全标准、社会保障、保险体制等社会管理制度转型，甚至开启了美国进步时代全面改革的大门，也使美国社会开始了真正的现代化过程。

战略视角

以先进的城市规划理念破解交通堵局

□ 王格芳

交通是城市发展的动脉。近年来，随着城镇化快速发展，我国许多城市纷纷陷入交通堵局。交通拥堵造成城市“肠梗阻”，严重降低了城市运转效率，困扰着城市的发展和市民的生活，干扰了城市功能的发挥，制约了我国经济社会的发展。他山之石，可以攻玉。国外先进的城市规划理念值得我们学习和借鉴。

优化城市空间布局，减少城市流动性

城市的空间布局，事关城市发展的全局和长远。1933年雅典宪章确立的功能主义城市规划思路，将城市解构成工作、居住、休闲、交通，前三个区域通过最后的交通加以连接。随着城市人口的不断增长和用地规模的不断扩展，这种片面强调功能分区的城市规划思路，导致城市建设“摊大饼”，造成居住点、工作点、活动点相互分离、相距遥远，使广大市民几乎每天都不得不依靠各种交通工具“钟摆式”流动，大量时间浪费在路上，并由此导致交通拥堵、环境污染、资源浪费，也大大增加了人们参与公共活动的经济成本和时间成本。有鉴于此，20世纪90年代以来，“新城市主义”的城市设计运动在美国、英国、加拿大、德国等国家日益盛行。“新城市主义”主张跳出“老城+郊区”的固有模式，发展一个相互联系的区域构架，形成多级多中心的大都市区；提倡小街区、小路网设计，通过方便快捷的步行交通系统，使人们可以在很短的时间内到达公交站点；提倡土地的混合利用，让人们可以在一个街区实现居住、上班、娱乐和购物。对生产区、办公区、生活区、商业区等不同功能点在空间上紧凑、混合布局，可以使公众不需要太多的位置移动，就能够满足日常工作和生活的多方面需求，从而减少城市流动性，成为从源头上防治城市交通拥堵的治本之策。

推动智慧城市建设，提高道路供给有效性

智慧城市建设是提高城市运行效率的重要手段，也是城市管理现代化的发展方向。早在上世纪末，美国就在城市规划领域研发了城市模拟软件，对城市产业、公共服务设施、就业、交通、水资源、土地资源等进行关系分析，以指导城市合理规划布局。近年来，随着智慧城市建设的不断推进，智慧交通等领域发展较快，路况信息通过广播、电视、手机、网络等多种媒体得以及时传递，很好地引导了人们合理选择出行时间和出行方式，大大提高了道路的有效供给能力，减缓了交通拥堵。

促进城乡区域协调发展，疏解大城市压力

城乡区域发展的不平衡性，也是导致大城市交通拥堵的症结所在。如果大城市在就业、就医、文化等方面具有无可比拟的优势，大量人口就会从四面八方涌入这些大城市。因此，防治大城市交通拥堵，既要立足大城市自身实际寻求对策，也必须善于跳出大城市自身之外“反弹琵琶”。

早在1898年，英国社会活动家埃比尼泽·霍华德就针对“19世纪英国工业化和城市化带来的各种社会问题，特别是随着人口大量从农村向城市流动，而造成的城市人口拥挤和环境破坏，以及农村凋敝和农业生产力下降的问题”提出了著名的田园城市理论。这个理论集中体现在他1898年出版的著作《明日：一条通向真正改革的和平道路》，该书在欧洲被称为城市建设的圣经，也是现代城市建设的思想之源。霍华德较早地提出了城市群思想，并设计了由六个单体田园城市围绕中心城市构成一个呈星型分布的整体化运作的城市群规划图，城市之间以快速交通和即时迅捷的通讯相连。

1950年，针对德国城乡差距不断扩大、城乡居民贫富悬殊、大量农村人口涌入城市、城市饱和而乡镇凋敝等问题，德国赛德尔基金会开始倡导“城乡等值化”试验。该试验的核心理念是，农村与城市虽生活方式不同，但是生活质量却应当等值。1965年，巴伐利亚州制定了《城乡空间发展规划》，将“城乡等值化”确定为区域空间发展和国土规划的战略目标，从法律上明确了这一理念。该目标要求不通过耕地变厂房、农村变城市的方式，而是通过土地整理、村庄革新等方式，使农村在生产、生活质量而非形态上与城市逐渐消除差异，包括劳动强度、工作条件、就业机会、收入水平、居住环境等，使在农村居住仅是环境选择、当农民只是职业选择。“城乡等值化”的试验从另一个方向有效缓解了交通问题。

环球瞭望