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

战略视角

互联网全球治理的中国方案

□ 贾 开

“尊重网络主权”，一般认为，这是国家主权理论在网络空间的自然延伸；但事实上，基于地理边界的国家主权是否应该且能够对全球互联网进行规制并未形成定论。反对者认为，互联网去中心化的扁平结构消解了国家权力，国家的干涉只会阻碍其发展。沿袭这一思路，当前的互联网全球治理采取了不同于以政府规制力量为主的传统规制模式，而遵循的是利益相关者原则。政府、国际组织、企业、技术团体、民间机构、个人都被纳入其中，并通过对话以实现共识。

但正如哈佛大学法学院教授莱辛格所说，“代码即法律”，互联网的表面中立性并不能使其真正成为理想的“乌托邦”。究其原因，利益相关主义虽然承诺平等纳入各个主体，但先发国家与后发国家、强势组织与人民个体并不能在此框架下发出同等分量的“声音”。正因为此，利益相关原则屡屡带来令人失望的结果，互联网全球治理的发展历程便是对此的一种注脚。

互联网全球治理的困境

互联网全球治理的基本框架源于联合国“信息社会世界峰会（WSIS）”，其宗旨是利用知识和技术潜能以促进联合国千年目标的实现。2005年的突尼斯会议开始关注互联网治理问题，并设立了“互联网治理论坛（IGF）”以作为全球互联网治理的基本对话平台。IGF每年举行一次，由“利益相关者咨询委员会”决定大会议题后，任何机构或个体都可以向大会提交提案并参与讨论。IGF并不对各方提出具有约束力的文件，而只是为决策者在关键议题上提供参考。

IGF在执行层面的缺失逐渐成为其软肋。2014年在巴西举办的首次“未来互联网治理全球利益相关者大会（NETMundial，或称巴西会议）”被视为IGF的补充和加强，其旨在寻找互联网治理的解决方案。但事实上，巴西会议直接源于斯诺登事件所揭露的网络监控问题。2013年，时任巴西总统罗塞夫在联合国大会上猛烈抨击美国国家安全局针对巴西政府及其本人的监控行为，并倡议建立“多边体系以重塑互联网治理规则”。罗塞夫的倡议得到了ICANN总裁（ICANN是互联网名称与数字地址分配机构，负责全球范围内的IP地址空间分配和域名管理等职能）切赫德的响应，并由其共同促成了巴西会议的召开。也正是在这样的背景下，人们对此次会议抱以极高的期待，超过1500名参会者希望其能为迷途中的互联网治理指明方向，但最终的会议成果却再次令人失望。

为进一步落实巴西会议成果，世界经济论坛（WEF）和ICANN于2014年11月共同发起了“巴西会议倡议”。但该倡议的志向却远不止于此，它最终想打造的是互联网治理领域的“联合国安理会”，WEF和ICANN各占一席任常任理事。不同于巴西会议的开放、透明和广泛代表，“巴西会议倡议”却是一个封闭的对话进程，其所设计的20名“安理会”成员也只是通过由上至下的指定或委派而产生。正因为此，该倡议受到了包括互联网社会、电子前沿基金等社会组织的广泛批评与抵制，其所试图落实巴西会议成果的希望也迟迟未能有所推进。由此，互联网的全球治理进程再次陷入停滞的局面。但更严重的是，能够推动互联网全球治理进程的国际组织也正在丧失其应有的功能和推动力，比如备受关注的ICANN。

ICANN争议的核心：自治与问责

ICANN原本是互联网名称与数字地址分配机构，不过我们已经看到，ICANN事实上已经超越其初始职能，而延伸至互联网治理的广泛领域。一直以来，围绕ICANN的争议主要聚焦于其与美国政府的关系上。尽管作为一个国际组织，但由于历史因素的影响，ICANN仍然受到美国政府的管辖，美国商务部国家电信和信息管理局（NTIA）是ICANN的监管机构。一般认为，美国对于ICANN的控制力使其有能力摧毁他国互联网，所以ICANN必须与美国脱钩；而美国也的确于2014年3月宣布，2015年9月30日合同到期后ICANN将不再受到美国政府的监管，转而由全球利益相关者组织负责，但附件条件是后者不能由任何政府或政府间组织所领导。换句话说，ICANN自治了。但这就足以换回一个安全、稳定的互联网吗？答案很可能是否定的。转向私人组织的自治模式并不能给出更多保证，因为核心的一个问题仍然存在：ICANN向谁负责，而谁又能监管ICANN使其认真履行职责？

2014年4月，ICANN的前董事会成员卡尔·奥尔巴赫向美国国会写了一份公开信，矛头直指ICANN的责任问题。在卡尔看来，“ICANN问题的核心根本就不是‘自由互联网’与‘受某国控制的互联网’之间的冲突，而是如何加强监管以保证ICANN认真履行职责的问题。ICANN并未促进全球互联网的稳定性，相反它却利用其域名分配的垄断权力攫取利益，就像‘卖土地’一样简单。2013年ICANN就获得了大约4亿美元的收入。事实上，美国政府的退出并不是因为ICANN在寻求中立地位，而是因其在寻求一个免受任何组织、任何国际条约约束的独立地位。ICANN并非美国政府的工具，而是一类新的治理实体。互联网的出现并非意味着权力的消失，反而是意味着以ICANN为代表的新的‘主权’形态的崛起，但这却同时未能伴以相应的监督和制约”。

需要指出的是，ICANN作为私人部门，其理应对董事会负责。但当2000年卡尔作为董事会成员向ICANN索要财务报表时却遭到了拒绝。卡尔随后起诉ICANN，并最终胜诉。有意思的是，卡尔是唯一一个由普通互联网用户选举进入ICANN董事会的成员。但自他之后，ICANN关闭了这一选举渠道。

在实践中，互联网全球治理的利益相关者模式总是不如想象中美好，每一个互联网成员的利益并不能在博弈角力的过程中实现共识，其结果往往是偏向更具优势的商业主体。也正是在这个角度上，“网络主权”的提出便具有了更加丰富的意义。

网络主权：中国方案的路径选择

相对于利益相关的治理原则，中国更多主张多边主义。在2015年8月，中国向信息社会世界峰会（WSIS）提出的声明文件中即指出，“我们应该建立一个多边的、民主的、透明的国际互联网治理体系”；同时，还进一步指出，“利益相关的治理模式……应该受到尊重，但却不能将商业组织或非政府组织的角色置于中心地位，并同时边缘化政府作用。政府在互联网治理中的作用和责任应该得到承认”。第二届世界互联网大会上，习近平主席的讲话即以一种更清晰、更直接的方式，表达了中国在互联网全球治理问题上的这一态度。

另外，同样需要指出的是，“网络主权”不应与其他部分割裂开而作孤立解释，网络主权应与“互联互通、共享共治”联系在一起，才能对互联网的全球治理提供新的路径选择。

一方面，“网络主权”并非片面突出政府的作用，习近平主席的讲话同样强调发挥各利益相关者的主体作用。但互联网全球治理需要的不是“角力的战场”，而是切实的监督与负责任的治理。从具体机制上讲，政府的作用不一定就是规制和管控，它可以是促进基础设施建设、可以是问责和监督，更可以是约束与平衡。这既是对互联网精神的认可，也是全球治理的必然要求。

另一方面，“网络主权”并非要割裂全球互联网而导致“网络巴尔干状态”的出现。近期以来，欧盟中止数据贸易的“安全港协议”、英国出台新网络监管法案禁止科技公司提供无法破解的加密保护、美国司法部与微软就后者存放于国外数据的审查权限争议，都从不同侧面对全球互联网的互联互通提出了新的挑战。在这样的情况下，承认网络主权的多边主义治理机制可能提供了更为实际、更为平等的对话平台。“互联互通”才能“共享共治”。统一的全球互联网才是“命运共同体”的未来所在。



热点透析

芬兰：世界上第一个实验主义治理国家

□ 成福蕊/编译



2016年3月3日，《纽约时报》中文版刊登的“机器人乌托邦：不用劳动，坐领工资？”一文指出，全民基本收入UBI（Universal Basic Income）已经得到美国纽约和硅谷的一批风险投资人的支持，而这些科技引领者最清楚技术对未来就业的影响。在他们看来，自动化和UBI是最有希望取得更广泛社会进步的一条出路。全民基本收入是指，共同体向其所有成员无条件定期发放的一笔现金收入，没有经济或工作状况审查。芬兰总理办公室近期推出了100多项政策实验，其规模都史无前例，这是芬兰走向实验主义治理国家的重要举措。其中最举世瞩目的，要属即将开始的基本收入实验。芬兰政府2015年决定用2000万欧元的专项预算，从2017年开始进行为期两年的基本收入实验。2016年8月25日，实验方案确定，芬兰社会保险局将对2000名随机挑选的本国适龄劳动力每月发放560欧元现金（约合4200人民币）。芬兰卫生和社会事务部在声明中称，“基本收入计划的主要目的是促进就业”，本项计划的目标是用可持续的方式简化复杂的福利制度。德国财经网称，芬兰人实施全民工资后，现有的失业金、住房补贴等社会福利补助金将取消。为什么芬兰能实施如此大规模的政策实验？政府需要为大规模的政策实验搭建什么样的平台？本文介绍芬兰实验主义治理对传统决策模式的创新，这也是全球政府决策范式转变的序幕。

过去几年中，芬兰政府一直在探索新的政策制定模式，希望从传统的基于预测转向基于实验和证据的方法。政府在大规模引入新政策之前，鼓励先做系统性试验，基本收入就是其中一例。芬兰的做法打开了一种全新的路径，依据科学研究，看人们如何对新政策及其变化做出反应。这种政策制定方法有一定的借鉴意义。

为什么是芬兰

为什么芬兰能率先实施政府决策模式的变革？主要原因在于新的政策制定方法为政府从事大规模试验提供了知识和信心。芬兰首都赫尔辛基有一个支持实验主义决策方法的思想库，名为德莫斯（Demos），为芬兰的基本收入实验及其他计划做准备工作。受总理办公室的委托，德莫斯与阿尔托大学和资深思想库阿凡托（Avanto）共同合作，开发了“设计政府”行动模型，构建支持实验和行为反应的“灵活、以人为本且基于证据”的决策框架。

欧洲委员会和经合组织最近建议成员国在决策过程中引入行为研究小组。这表明，对创新决策模式的需求已成为普遍共识，这种决策更有效，且允许在政策推广前进行测试。

更进一步

虽然英国、丹麦等其他国家也开始尝试实验主义治理，但是芬兰一直在路上。作为“设计政府”行动的小组成员之一，德莫斯的研究员麦可·安娜拉说，“社会其他领域已经习惯了测试、原型分析再规模化的决策程序，但治理领域还不常见。这导致政府决策非常理论化、缓慢且依赖于推测方法，缺乏可靠的证据”。

麦可提到，英国的“助推小组”和丹麦的“思维实验室”，都是新型实验主义政府创新的典型例子。但是，“芬兰要更进一步，进行大规模试验，扩展到政策级别”。

因此，芬兰“设计政府”的行动比其他实验主义治理项目更有雄心，更加深入。通过仔细研究政策变化的效果，这个行动积累了大量的知识和模型。允许决策者做大胆的变革，因为这样才更能测试出政策的有效性，并提前建构模型。同时，实验主义治理更容易根据反馈对新推行的政策做出微调。麦可认为，“通常，政府创新中最缺乏的是政策的反馈机制，‘设计政府’行动的独特之处在于，设计中的实验规模从一开始就是可调整的”。

设计政府

芬兰的实验主义治理方向是由总理办公室确立的。利用行为科学的契机，政府委托财团在德莫斯的领导下开展“设计政府”行动。

总理办公室下面设立了实验办公室，负责监督实验进展，调整实验规模。除了基本收入实验，芬兰政府同时也测试其他创新行动。全国有100多个流动实验处于规划或实施当中，交通部要把芬兰转变为一个巨大的流动实验室。德莫斯正在开发一种为实验自身融资的机制，包括为基本收入实验融资。为此，芬兰发起了一个新项目，创建先进的实验沟通平台，促进信息、方法和实践便捷、快速地分享。

激进和快速

麦可认为，“芬兰有明确的理由激进、快速地改变其治理”。他说，变革的动机“既有数量方面的，也有质量方面的”。“许多国家已经认识到实验主义治理的重要性，原因很简单——世界的飞速变化，如数字化、移民、老龄化等现象，使决策中出现了许多我们以前从未遇到过的新问题。这些问题几乎不可能通过提前规划来解决，最好通过实验的方法。”

“思维实验室”表明，实验主义治理具有真正的潜力，完全有理由将其推广。麦可提到，“芬兰政府各部都在探索开展大规模实验的可能性，总理办公室正在为支持实验主义文化搭建平台。在这个意义上，基本收入实验只是众多实验中的一个。当然，它是非常吸引人的一个”。如果进展顺利，芬兰可能变成世界上第一个真正实行实验主义治理的国家。

链 接

实验主义治理的基本框架

在世界的许多领域里，持续增长的变动性和不确定性正冲击着传统科层治理与“命令—控制”型规制的能力。实验主义治理对此做出了有力的回应。从教育、儿童福利等公共服务供给，到航空安全、私人数据保护，甚至食品、农产品的全球贸易，都能找到鲜明的实例。实验主义治理通过过程中独特的问责、监督和执行机制来应对新的变化。对于这些新变化，不存在事先确定的精准政策目标及实现手段，只能在解决问题的过程中寻找。

实验主义治理包含四个相互关联的基本要素。第一，大致的框架目标与衡量标准，由中央与地方及利益相关者共同做出。目标可以是优良的水质、安全的食品、恰当的教育以及可持续的林业等。第二，地方具有独特而广泛的达到框架目标的自主权。这里的“地方”是相对而言的，可能是私人企业、地方当局或一线工作者。第三，地方必须定期汇报执行绩效，参与同行评估，同其他使用不同手段达到相同目标的单位进行对比。在没有取得良好进展的领域，地方需要给出合理的改进措施。第四，根据评估过程反映出的问题及可能性，不断修正目标、标准和决策程序本身，这个过程循环往复的进行。

（上接1版）胡锦涛的重要指示，始终贯穿着党的实事求是的思想路线，始终贯穿着求实的思维、求实的态度、求实的方法，始终贯穿着科学发展的探索和实践，其理论成果开辟了马克思主义中国化的新境界。

胡锦涛关于毕节重要讲话彰显着唯物史观生产力标准的最终尺度。实现什么样的发展、怎样发展，是贯穿中国特色社会主义道路探索全过程的重大课题，是当代中国马克思主义政治经济学的根本论题。从现实和未来的趋势看，胡锦涛关于毕节重要讲话，其唯物论底蕴是实事求是。胡锦涛指出：“开发扶贫、生态建设的试验区，首先必须是加快和深化改革的试验区。”“要以改革总揽全局，坚持从贵州的实际出发，坚持生产力标准，采取一切有利于消灭贫困落后的特殊措施，探索解决贫困和生态恶化的新途径。”针对当时推进改革中出现的犹豫、迟疑情况，胡锦涛强调：“要进一步解放思想，树立全方位开放的意识。坚决抛弃满足现状、夜郎自大、自我封闭的自然经济观念；坚决克服‘怕吃亏’、‘怕当殖民地’、‘怕肥水流入外人田’的小生产狭隘观念；从思想上解决好让利于外、让利在先的问题，形成有利于扩大开放的舆论环境。”1986年，胡锦涛在纳雍县调研时，要求干部群众不要被落后所吓倒，要充分利用好党的好政策，把资源优势变成经济优势，不能总是“端着金饭碗要饭吃”。要求毕节做好因地制宜这篇大文章。这些远见卓识的思想和指示，是毕节发展进步的关键所在，凸显其马克思主义政治经济学的意蕴，为寻求当下现实问题的“钥匙”提供了科学思维方法，为马克思主义中国化提供了现实基础和实践动力。

胡锦涛关于毕节重要讲话彰显着以人为本标准的群众尺度。始终站在人民大众立场上，一切为了人民、一切相信人民、一切依靠人民，诚心诚意为人民谋利益，是马克思主义的根本出发点和落脚点，彰显着人民至上的价值取向。从改革和发展的主体看，胡锦涛关于毕节重要讲话，其历史观底蕴是群众史观。胡锦涛指出，“改革试验既是深刻的社会变革，也是人民群众自觉创造美好生活的奋斗过程”。“深化改革，最根本的还是靠广大群众，他们是改革的主人”。强调“要正视我们当前出现的部分群众生活困难的问题，扎扎实实地加以解决。凡事要从实际出发，只要我们的指导思想明确了，工作做扎实了，从群众的切身利益去考虑，关心群众的疾苦，有这样几条，我们的工作就会越做越好”。综观胡锦涛毕节重要讲话，都以关照人民利益为其核心要义，坚持与维护人民政治立场这一战略导向，体现了唯物史观的精神实质，丰富和发展了中国特色社会主义理论体系中的以人为本思想。