# 数字中国的治理意涵

国家治理现代化是中国式现代化的重要组成部分，数字中国建设要服务于满足人民日益增长的美好生活需要，就必须不断推进国家治理体系与治理能力现代化进程。随着一系列相关政策、方针和文件的出台，尤其是2023年2月《数字中国建设整体布局规划》的颁布，整体性、系统性和协同性的数字中国战略不断发展和完善，其中蕴含的治理意涵也越来越清晰。就国家治理体系而言，在数字社会中，数字安全与治理体系是国家治理体系的重要组成部分。就治理能力而言，在技术治理社会中，治理数字化是提高国家治理能力的重要手段。在治理数字技术和用数字技术治理的背后，数字中国建设必须始终坚守以人民为中心的价值追求。

提升数字技术的治理水平

将数字技术用于治理领域的智能治理，在极大推动治理效率提高的同时，其带来的各种社会风险也已初步显现，并受到全社会的关注。从国家治理角度看，信息化带来生产生活方式深刻变化，就业结构和利益结构深度调整，其中的风险不可小觑。从国际治理角度看，全球互联网治理规则不健全、秩序不合理等问题突出，我国的网络空间国际话语权和影响力有待进一步提升。因此，必须建立和完善数字安全与治理体系，切实提高选择、调整和控制数字技术的能力。

在当前智能治理实践中，显现“苗头”的社会风险主要包括：“信息孤岛”，即有些东西无法数字化，或者没有接入智能平台，在数字世界中“消失”；“无人困境”，即数字技术常常不能通过智能平台与“治理中的人”很好地结合，一定程度上人的因素和特点被忽视；“大数据崇拜”，即将数据作为权威唯一来源，迷信只要数据足够多，一切问题就会迎刃而解；数据专家权力越界，即赋予数据专家过于强势的权力地位；信息安全风险，主要包括个人隐私滥用、国家信息安全以及意识形态挑战等。可以预计，随着智能革命的不断推进，还会有新的智能治理风险出现。因此，必须通过数字治理手段对智能治理进行再治理。

数字中国建设强调对数据本身及其流通的治理，为治理数字技术提供保障。《中共中央国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》指出，“构建适应数据特征、符合数字经济发展规律、保障国家数据安全、彰显创新引领的数据基础制度，充分实现数据要素价值、促进全体人民共享数字经济发展红利，为深化创新驱动、推动高质量发展、推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑”。数据基础制度建设以维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密为前提，以促进数据合规高效流通使用、赋能实体经济为主线，以数据产权、流通交易、收益分配、安全治理为重点，主要包括建设数据产权制度、数据要素流通和交易制度、数据要素收益分配制度和数据要素治理制度等四个方面。

在治理数据的基础上，数字中国治理数字技术，主要集中在国内和国际两方面数字安全与治理体系的建立和完善上。

对内，数字中国建设须加强对智能治理的调控，建设公平规范的数字治理体系。完善法律法规体系，加强立法统筹协调，研究制定数字领域立法规划，及时按程序调整不适应数字化发展的法律制度。构建技术标准体系，编制数字化标准工作指南，加快制定修订各行业数字化转型、产业交叉融合发展等应用标准。提升治理水平，健全网络综合治理体系，提升全方位多维度综合治理能力，构建科学、高效、有序的管网治网格局。净化网络空间，深入开展网络生态治理工作，推进“清朗”“净网”系列专项行动，创新推进网络文明建设。

对外，数字中国建设须优化数字治理的国际环境，构建开放共赢的数字领域国际合作格局。统筹谋划数字领域国际合作，建立多层面协同、多平台支撑、多主体参与的数字领域国际交流合作体系，高质量共建“数字丝绸之路”，积极发展“丝路电商”。拓展数字领域国际合作空间，积极参与联合国、世界贸易组织、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家、上合组织等多边框架下的数字领域合作平台，高质量搭建数字领域开放合作新平台，积极参与数据跨境流动等相关国际规则构建。譬如，2023年5月，外交部就“全球数字契约”向联合国提交《中国关于全球数字治理有关问题的立场》，提出坚持团结合作、聚焦促进发展、促进公平正义和推动有效治理等国际数字治理原则。

完善数字技术的治理机制

21世纪以来，物联网、大数据、云计算、人工智能（AI）、区块链等数字技术持续涌现，并在公共治理领域广泛运用，极大地提高了治理活动的效率。智能治理在社会运行诸层面、各环节中不断渗透，已经成为全球范围内公共治理领域的基本趋势。可以说，当代社会正在从技术治理社会进化为智能治理社会。

数字中国建设必须不断夯实数字基础，为提高智能治理能力提供支撑。《数字中国建设整体布局规划》指出，数字中国建设“两大基础”包括数字基础设施和数据资源体系。夯实数字中国的数字基础，一要打通数字基础设施大动脉。这主要是在硬件建设方面着力，包括加快建设和应用5G网络、千兆光网、移动互联网、移动物联网、超算中心、智能计算中心和边缘数据中心等，以及加强传统基础设施数字化、智能化改造。二要畅通数据资源大循环。这主要是在软件建设方面着力，包括各类数据资源库的建设，以及构建和完善各种与数据利用相关的管理体制机制。目前，数字基础设施互联互通、共享利用还面临堵点难点，数字包容体系尚需健全完善，夯实数字基础还有巨大的提升空间。

在数字基础夯实的前提下，数字中国推进数字技术的治理应用，主要集中于政府治理数字化和社会与环境治理数字化两大领域。

数字中国建设重视政府治理能力，强调发展高效协同的数字政务。习近平总书记强调：“加快政府大数据平台建设是提高社会治理能力和水平的迫切要求。”2022年6月，国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》也指出，要推动政府数字化、智能化转向。数字中国建设主要应从三个方面发展数字政务：一是加快制度规则创新，完善与数字政务建设相适应的规章制度；二是强化数字化能力建设，促进信息系统网络互联互通、数据按需共享、业务高效协同；三是提升数字化服务水平，加快推进“一件事一次办”，推进线上线下融合，加强和规范政务移动互联网应用程序管理。目前，数字政府建设发展迅速，在线政务能力持续提升，有力地推进了国家治理体系和治理能力现代化。从2012到2022年，中国电子政务发展指数国际排名从78位上升到43位。

数字中国建设全面赋能社会发展，推动社会和环境治理的数字化。在社会治理方面，数字中国建设努力推进数字社会治理精准化，构建普惠便捷的数字社会，尤其聚焦于智慧城市建设、教育数字化转型、数字文化、数字医疗和健康事业以及数字乡村治理行动。2022年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进实施国家文化数字化战略的意见》指出，推动打造线上线下融合互动、立体覆盖的文化服务供给体系。在环境治理方面，数字中国建设以建设绿色智慧的数字生态文明为目标，推动生态环境智慧治理，构建智慧高效的生态环境信息化体系，加快数字化绿色化协同转型，倡导绿色智慧出行方式。目前，数字技术促进绿色生产方式和绿色生活方式加快转变，环境治理数字化水平持续提升，数字生态文明建设更加绿色、协调、智能，努力描绘天蓝、地绿、水净的美丽中国新画卷。

以人民为中心推进数字治理

建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎，是构筑国家竞争新优势的有力支撑。一方面，数字中国建设有助于促进人民福祉和推动社会进步。习近平总书记强调：“网信事业发展必须贯彻以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉作为信息化发展的出发点和落脚点，让人民群众在信息化发展中有更多获得感、幸福感、安全感。”另一方面，数字中国建设是实现人民美好生活的强有力工具。习近平总书记指出：“当今世界，信息技术创新日新月异，数字化、网络化、智能化深入发展，在推动经济社会发展、促进国家治理体系和治理能力现代化、满足人民日益增长的美好生活需要方面发挥着越来越重要的作用。”总之，无论治理数字技术，还是用数字技术治理，都必须“咬定”以人民为中心的目标不放松。

坚持以人民为中心推进数字治理，关键在于坚持党的全面领导。数字中国建设必须坚持党的全面领导，要在党中央集中统一领导下，加强对数字中国建设的统筹协调、整体推进、督促落实。充分发挥地方党委网络安全和信息化委员会的作用，健全议事协调机制，将数字化发展摆在本地区工作重要位置，切实落实责任。各有关部门要按照职责分工，完善政策措施，强化资源整合和力量协同，形成工作合力。

坚持以人民为中心推进数字治理，必须坚持利用和控制并重。要清醒认识智能治理的作用，智能治理并非万能的“完美利器”，在特殊情况下会“失灵”，甚至走向妨碍社会效率的反面。因此，既要充分发挥智能治理作用，为社会主义现代化建设服务，又要对具体的智能治理措施进行控制，防止智能平台威胁社会的健康运转。

坚持以人民为中心推进数字治理，必须注重数字技术在治理情境中与人更好地融合，比如强调数字应用的适老化、适残化、适农化、简约化。在技术治理活动中，技术与人结合得越好，治理效率就越高。加强智能治理活动中人与技术因素的融合，需要从伦理、法律、心理、危机管理等诸多层面进行系统反思，不断提升国家的智能治理能力。

光明网-《光明日报》2023-08-21