

1999 ~ 2009 年我国网络文化产业政策综述

刘爽

(上海交通大学 国家文化创新与发展研究基地 ,上海 200240)

摘要:我国网络文化产业的政策实践过程主要蕴藏在对网络文化产业的立法进程中,主要分为三个时期:网络政策管理前期(1987~1993年);网络政策管理初期(1994~1998年);网络政策管理发展期(1999年至今)。与国外网络立法及政策制定相比,我国的网络立法和政策制定比较即时迅速,这对我国的网络文化产业实践带来了较为深刻的影响。

关键词:网络文化产业;文化政策;网络立法

中图分类号:G124 文献标识码:A 文章编号:1006-6152(2011)06-0037-05

一、我国网络文化产业的管理机构

为全面了解1999年之后我国网络文化产业的文化政策,笔者对网络文化产业的国家级管理单位的政策文件进行了全面的搜集和分析,主要包括45个部门(见表1),这些管理单位包含五个层次:最高的、总的管理部门,主要的管理部门,相关的管理部门,社会管理部门和其他发布相关信息的部门。其中,国务院是对网络文化产业进行管理的最高的部门,国务院发布的关于网络文化产业的政策也会成为这一产业发展的最高要求;由于网络文化产业涉及的层面比较多,因此主要对其进行管理的国家部门也比较多,这是和其他文化产业非常不同的一点,如文化部、宣传部主要对其进行整体管理,发布网络文化产业总政策,拟定网络文化产业发展规划并组织实施;广电总局、新闻出版总署(版权局)、国务院新闻办对其内容、新闻进行管理;知识产权局主要对网络上的知识产权进行管理;科技部、工信部主要对其技术进行管理;公安部对其黑客行为进行管理;商务部、国家工商行政管理总局主要对网络商品交易及有关服务行为进行管理;法制办则主要对网络上的法制事务进行管理。除了这些主要的管理部门外,还有一些相关的管理部门和社会管理部门。从中我们可以看出,对于网络文化产业这个新兴的文化产业宠儿,我们的管理部门多而杂,但是分工也比较明确。从这些部门发布的政策来看,有很多是重

复发布的,且遵循一定的规律,那就是下级重复发布上级的政策,主要管理机构重复发布最高的管理部门的政策、相关管理部门重复发布主要管理部门的政策、社会管理部门重复发布以上级别的政策。在这些重复发布政策的过程中体现的是政策的上传下达和政策执行的连续性。

表1 不同层级的网络文化产业管理机构及社会团体或部门

总的、最高的管理部门	国务院
主要管理机构	国务院的组成部门、直属机构或者办事机构:文化部、宣传部、科技部、工业和信息化部、公安部、商务部、工商总局、广电总局、新闻出版总署、版权局、知识产权局、法制办、新闻办
相关管理部门	发展改革委、国家安全监管总局、建设部、卫生部、国家中医药管理局、国务院国有资产监管会、教育部、财政部、住房城乡建设部、最高人民法院、最高人民检察院、人大常委会、中国人民银行、银监会、证监会、保监会、中央编办、国家保密局、中国互联网络信息中心、中国互联网协会、国家保密局、国家密码管理局、国务院信息工作办公室、中国证券监督管理委员会、国家食品药品监督管理局、商贸服务司
社会管理部门	网页游戏行业规范自律联盟
其他	中国文化产业网、文化政策图书馆、中国文明网、中华文化信息网
合计(个)	45

上面我们对网络文化产业的管理部门进行了宏观把握,下面我们再对他们的管理体制以及政策实践进行梳理。

收稿日期:2011-03-28

作者简介:刘爽(1987-),女,河南南阳人,上海交通大学国家文化创新与发展研究基地硕士研究生,研究方向:文化产业管理、文化产业发展战略及政策。

二、我国网络文化产业的管理体制

目前,对网络文化进行必要的规制已成为一种世界性趋势,但具体规制方式各国存在较大差异。如沙特阿拉伯、新加坡采取控制计算机网络国际联网出入口信道的方式,我国也采用了这种管制方式;如澳大利亚通过制定专门调整计算机互联网络的国内立法的方式进行规制;如英国积极尝试和推进网络业界的行业自律。^[1]

尽管各国对网络文化产业的管理模式、规制重点以及具体做法不尽相同,但大多数国家都采取了

表 2 “法律监督、伦理制导、技术屏障”三位一体的网络文化产业管理机制^[2]

方式	类别	主要内容
法律监督	网络管理法	调整国家对网络提供商、对网民的管理与被管理的权利义务关系。
	网络司法	调整国家、网络服务提供商、网民之间处于平等地位的法律关系。
	网络安全法	保障网络中,联网计算机的数据安全与传输中数据的安全,使数据避免破坏与非法使用的法律。
	网络诉讼法与仲裁体例	包括网络案件的主管与仲裁受理范围、管辖、适用法律、适用程序、网络证据法等
伦理制导	网络伦理原则	如:自主原则、无害原则、知情同意原则等
	网络道德规范	如:网络文化“十不准”准则
	网络礼仪	如:十条网络礼仪核心规则
技术屏障	数据加密技术	涉及加密/解密算法和密钥,常用的方法有链路加密、断点加密和节点加密三种
	访问控制技术	具体包括入网访问控制,网络的权限控制,目录级安全控制,属性安全控制等
	防火墙技术	主要有分组过滤和代理服务
	漏洞扫描技术	自动检测远端或者本地主机安全脆弱点
	网络协议	应用层安全协议、传输层安全协议、网络层安全协议
	入侵检测技术	对计算机和网络信息上的恶意使用行为进行识别和响应
	反病毒技术	对网络服务器中的文件进行频繁地扫描和检测等
	数据完整性控制技术	通常有冗余密文和设置检测向量
	网络容错技术	有存储技术、群集方案、双机热备份等
	审计技术	对涉及系统安全的用户操作过程做一个完整的记录
过滤技术	对特定信息的识别、分级以达到对有害信息的过滤,特别适用于对黄色网站的控制	

立法、行政、道德、技术等多种手段。无论在理论上还是实践上,当今世界各国对“法律监督、伦理制导、技术屏障”三位一体的网络文化产业管理机制已达成共识(参见表 2)。

在“法律监督、伦理制导、技术屏障”三位一体的网络文化产业管理机制下,我国政府是如何制定政策来贯彻这一管理机制的呢?下面我们将进行探讨。

三、我国网络文化产业的政策实践

我国网络文化产业的政策实践过程主要蕴藏在对网络文化的立法进程中,主要分为三个时期:(1)网络政策管理前期(1987年—1993年),这段时期,中国没有正式地接入互联网,但是随着国际上计算机的快速发展,我们已经围绕着信息化主题在做一些预见性的工作,这些条款条例多是受外国的启示和驱动。(2)网络政策管理初期(1994年—1998年),1994年,中国正式接入国际互联网,网络开始进入中国社会生活,政府开始积极应对网络社会中的问题。(3)网络政策管理发展期(1999年至今)。1999年,网络的快速发展使得我国的网络管理步伐加快,网络立法进程也不断加快,尤其是2000年下半年,相继出台了一系列网络法规:9月30日,国务院颁布《电信条例》和《互联网信息服务管理办法》两个行政法规;11月7日,信息产业部和国务院新闻办公室颁发《互联网电子公告服务管理规定》和《互联网网站从事登载新闻业务管理暂行规定》;12月22日,最高人民法院发布《关于审理涉及计算机网络著作权纠纷案件适用法律若干问题的解释》;12月28日,人大常委会颁布《关于维护互联网安全的决定》,可以被称为我国迄今为止针对互联网监管制定的最有力的法律规范,被称为中国的“网络刑法”。而《互联网信息服务管理办法》《互联网电子公告服务管理规定》和《互联网网站从事登载新闻业务管理暂行规定》颁发的主旨就是为了规范网络内容和言论。^[3]

2001年,我国出台了《电信建设管理办法》《互联网医疗卫生信息服务管理办法》《互联网上网服务营业场所管理办法》等十多项管理法规性文件。2001年10月27日,第九届全国人大常委会第二十四次会议通过《著作权法》修正案,正式将“信息网络传播权,即以有线或者无线方式向公众提供作品,使公众可以在某个选定的时间和地点获得作品的权

力”加入著作权人权力范围并规定“计算机软件、信息网络传播权的保护办法由国务院另行规定”。

2002年8月1日,我国正式实施《互联网出版管理暂行规定》。关于域名注册、争议及其解决,也出台了一系列规范《中国互联网域名管理办法》《中国互联网信息中心域名注册服务机构认证办法》《中国互联网信息中心域名争议解决办法》《中国互联网信息中心域名注册实施细则》《中国互联网信息中心域名争议解决办法程序规则》等。

2003年以后,我国网络文化产业经过十年的发展,法律体系逐步建立,逐渐走向国际化、成熟化。信息产业部于2004年11月修订了《中国互联网域名管理办法》2005年2月出台了《非经营性互联网信息服务备案管理办法》《互联网IP地址备案管理办法》《电子认证服务管理办法》2005年5月出台了《互联网著作权行政保护办法》2005年9月出台了《互联网信息服务管理规定》2006年5月,国务院颁布《信息网络传播权保护条例》。《互联网视听节目服务管理规定》经国家广播电影电视总局、中华人民共和国信息产业部审议通过,自2008年1月31日起实行。2008年7月,国务院办公厅分别印发了文化部、国家广播电影电视总局、国家新闻出版总署的《“三定”规定》。《“三定”规定》印发后,三个部门在执行中对有关动漫、网络游戏和文化市场综合执法工作等条文出现了不同的理解。2008年6月5日,国务院印发《国家知识产权战略纲要》并要求认真贯彻实施。2009年,中央编办下发了《关于印发〈中央编办对文化部、广电总局、新闻出版总署“三定”规定中有关动漫、网络游戏和文化市场综合执法的部分条文的解释〉的通知》(中央编办发〔2009〕35号)。另外,《电子认证服务管理办法》在2009年2月4日由中华人民共和国工业和信息化部第6次部务会议审议通过,原中华人民共和国信息产业部2005年2月8日发布的《电子认证服务管理办法》(中华人民共和国信息产业部令第35号)同时废止。这些政策法规的制定与颁布表明了我国网络管理工作已经相对成熟,无论政策的制定还是政策的实践都达到了一定的高度。从我国现有的网络法律法规制度来看,网络文化政策框架已初步形成,覆盖的领域有计算机信息系统安全、网络安全、域名注册、电子商务、网络信息传播等多个方面,既有法律性文件、司法解释,也有国务院颁布的行政法规,还有各相关部门颁发的规章,最多的则是各部门

颁布的规范性文件。

四、网络文化政策对网络文化产业实践的影响

与国外网络立法及政策制定相比,我国的网络立法和政策制定比较即时迅速,对我国的网络文化产业的实践带来了较为深刻的影响。网络文化政策的建立和完善,大大地促进了网络文化产业的快速发展,我国网民数量2009年比1999年增长了43倍,手机网络文化产业从无到有,成为新的增长点;农村网络文化市场得以打开并壮大。影响主要表现在:

1. 促进了网络文化产业的建设和管理

纵观我国的网络文化产业政策,我们可以看出,我国的网络立法及其制定政策的核心是“加强管理”。2001年7月,江泽民在中南海举办的法制讲座上指出,对信息化问题,我们的基本方针是“积极发展,加强管理,趋利避害,为我所用”,这十六字方针构成了我国网络立法及政策制定的指导思想。2007年1月23日,中共中央政治局进行第38次集体学习,内容就是世界网络技术发展和我国网络文化建设和管理。胡锦涛就网络文化建设和管理提出五项要求,其中一条就是“坚持依法管理、科学管理、有效管理,综合运用法律、行政、经济、技术、思想教育、行业自律等手段,加快形成依法监管、行业自律、社会监督、规范有序的互联网信息传播秩序,切实维护国家文化信息安全”。纵观我国网络立法及网络文化政策制定的十余年的发展,我们发现政府始终围绕“管理”而进行,由此使得网络文化产业的实践也偏重于网络文化的建设和管理。

2. 使得网络文化产业的发展依据灵活多样

我国对网络文化产业的立法及行政管理,方式灵活多样,使得我国的网络文化产业的发展依据也灵活多样。我国既在现有法规中作相应修改补充,使之适用于对网络文化的规范,如在修改刑法中增加对网络犯罪的惩治,在修改著作权法中增加对网络著作权保护的有关规定;又另行制定了专门法规,以规范网络行为。既有国家法律,又有部门规章与地方性法规,还有司法解释和规范性文件。从表3中我们可以看出,我国网络立法及政策制定主要有三个层次:最高层次是全国人大及常委会颁布的法律及最高人民法院的司法解释,第二层次是国务院颁布的行政法规,第三层次是各部委及下属机构颁布的为数众多的行政规章,多为“管理办法”、“暂行

规定”、“实施办法”等。在这三个层次之下,还有一个层次那就是规范性文件,它多以“通知”、“公告”的形式表现出来。这些多种多样的政策形式使得我国网络文化产业发展依据也多种多样。

3. 使得网络文化产业的信息安全得到有效保障

1999年以前我国网络文化政策偏重于保护网络系统安全,1999年之后则转向网络信息安全立法,即对网络信息传播行为的规范,主要包括:第一,在从事互联网信息服务上实行许可、备案制度,如1999年国家广电总局发布的《关于加强通过信息网络向公众传播广播电影电视类节目管理的通告》明确规定在我国境内通过包括国际互联网在内的各种信息网络传播广播电影电视类节目,须报国家广播电影电视总局批准,不得擅自使用“网络广播电台”等称谓;2000年国务院颁布的《互联网信息服务管理办法》将网站分为经营性和非经营性两类,无论是哪类,未取得许可或者未履行备案手续的,不得从事互联网信息服务。第二,在开办互联网电子公告服务上实行专项申请、备案制度。2000年信息产业部发布的《互联网电子公告服务管理规定》以及《互联网信息服务管理办法》都有要求。第三,在互联网网站从事登载新闻业务上实行审批制度,如2000年颁布的《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》。第四,网络信息传播禁载内容。现颁布实行的大部分网络媒体法规政策中都有网络信息内容方面的禁载规定。第五,网络服务提供者的责任、义务。《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》《互联网信息服务管理办法》等法规对ISP、ICP的义务和责任都有明确规定。^[4]我国偏重信息安全的立法及政策制定,这使得我国网络文化产业在发展的时候,其信息内容安全得到了有效的保障,进一步促进网络文化产业安全、快速、健康发展。

4. 网络文化产业政策的选择、制定、执行、终止都给网络文化产业实践带来了影响

选择何种网络文化产业政策并实现对网络文化产业的有效管理,实质上是网络文化政策主体关于网络文化发展道路、发展方向的选择,因此网络文化产业政策的选择是其政策主体根据一定时期国家和社会发展的整体利益要求而作出的关于国家中长期网络文化发展目标的规划;网络文化政策制定是网络文化政策文本的形成设立行为;网络文化政策执行是政策运动过程中的重要阶段,一项网络文化政策只有当它是可执行的,可付诸实施的,才是有价值的;

网络文化政策的终止是网络文化政策生命运动的终结形态,完整地记录着网络文化政策从发生、发展到衰变的全部生命信息,它在整个网络文化政策过程系统中发挥着特殊的作用。如它可以降低政策成本,提高政策效益;节省政策资源,减少重复性政策,推动政策发展;规范政策管理,防止政策风险等。因此网络文化产业政策的选择、制定、执行、终止都给网络文化产业带来了影响。如《关于互联网安全的决定》这项政策,可以被认作是我们国家迄今为止针对互联网监管制定的最强有力的法律规范,它在实际上扩大了《刑法》的打击范围,被称为是我国的“网络刑法”,这在很大程度上维护了网络文化产业的安全,维护了网络社会的稳定有序;工业和信息化部《关于进一步深入整治手机淫秽色情专项行动工作方案》,这项政策的制定使得手机中的淫秽色情网站在很短时间内几乎全部消失了,净化了网络文化市场;关于网络游戏和电子商务的政策制定、执行、终止都直接影响着网络游戏产业和电子商务业的实践发展。这都说明了网络文化政策对网络文化产业实践影响的巨大,政策出台前后都会给网络文化产业的发展带来深刻的影响。

5. 商务交易类应用增幅较大,中国互联网市场价值可期待

随着我国互联网政策的完善和健全,网络文化产业正在走向人们的工作和生活,得到飞速的发展。2009年,我国网络应用使用率排名前三名的分别是网络音乐(83.5%),网络新闻(80.1%),搜索引擎(73.3%)。但商务交易类应用增幅最大,CNNIC《报告》显示,商务交易类应用的用户规模增长最快,平均年增幅达到68%。其中,网上支付用户年增幅80.9%,在所有应用中排名第一,旅游预订、网络炒股、网上银行和网络购物用户规模分别增长了77.9%、67.0%、62.3%和45.9%。据CNNIC调查,2009年中国网络购物市场交易规模达到2500亿,2010年网络购物市场将迎来更大规模的发展。

从数据可以看出,中国网络文化产业正显出快速增长的趋势。但是和美国相比,中国网民在互联网应用结构上仍存在很大差异:美国互联网在网络文化消费指数上的得分几乎是中国的三倍。这也说明,我国的网络文化产业的增长还有更大的空间。

6. 网络安全政策得到越来越多的重视

在2009年12月29日工业和信息化部第8次部务会议审议通过《通信网络安全防护管理办法》

之前,据中国互联网络信息中心(CNNIC)调查显示:2009年,52%的网民曾遭遇过网络安全事件。说明网络信息安全对众多网民和网络文化产业来说是需要实际应对和处置的问题。这项政策颁布之后,网络文化安全问题得到了很大的保证,网络文化产业也得到了稳定的发展。

参考文献:

- [1] 冯军. 关于计算机信息网络管制问题的思考[J]. 科学中国人, 2003(7): 52.
[2] 戴维民. 网络信息优化传播导论[M]. 上海: 复旦大学

出版社, 2004: 238-240, 139-150.

- [3] 谢新洲. 网络传播理论与实践[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 226-227.
[4] 陈建云. 我国网络信息传播立法考察[J]. 当代传播, 2005(4): 51.
[5] 胡惠林. 文化政策学[M]. 上海: 上海文艺出版社, 2003: 50-192.

责任编辑: 王咏梅

(E-mail: wym@jhun.edu.cn)

A Comprehensive Analysis of Policy of Web Cultural Industry in our Country from 1999 to 2009

LIU Shuang

(Research Centre of the State Cultural Innovation and Development ,
Shanghai Jiao Tong University , Shanghai 200240)

Abstract: The policy practice progress of the web cultural industry in our country is embodied in the law-making progress of the web cultural industry ,i. e. in three different stages: the earlier stage of web policy management (from 1987 to 1993) , the primary stage of web policy management (from 1994 to 1998) and developing stage of web policy management (from 1999 to present time) . Compared with the web legislation and policy making of other countries ,the web legislation and policy making of our country is timely and rapid , which leads to the profound influence on practice of the web cultural industry in our country.

Key words: web cultural industry , cultural policy , web legislation