

中国互联网监管的变迁、挑战与现代化

朱伟峰

内容提要 促进我国互联网治理能力的现代化,是实现十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”改革总目标的题中应有之义。在我国,政府是互联网的治理主体,其对互联网的监管水平直接关系到能否推进互联网治理能力的现代化。为此,本文以我国的互联网监管为研究对象,试图通过分析我国互联网监管的变迁及新时期面临的挑战,提出促进其现代化的建议。

关键词 互联网监管 变迁 挑战 现代化

2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对互联网治理的专门强调和2014年2月27日由习近平总书记任组长的中央网络安全和信息化领导小组的成立,使得如何实现中国互联网治理的现代化,建立与“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革总目标相适应的现代科学的互联网治理体系,成为迫切需要学术界作出回应的重大历史命题。在我国,政府是互联网治理的第一主体,其对互联网的监管是整个互联网治理体系中最重要的一环,能否实现政府对互联网监管的现代化直接关系到我国互联网治理体系的现代化。为此,本文试图在通过梳理中国互联网监管的轨迹及面临挑战的基础上,提出使其现代化的建议。

一、中国互联网监管的变迁

建国以来,我国政府历来认为媒介的有效监管与整个国家的治理和发展紧密相联,因此,对于各类媒体的监管都极其重视,并逐步形成了一套较为稳定有效的制度体系。在互联网领域,由于其功能的多元化,以及政府在不同时期对互联网重视领域的不同,使得我国互联网监管的历程呈现如下变迁轨迹。

第一阶段,互联网监管的空白时期(1987-1993年):以科研机构自治为主

1987年9月14日,北京计算机应用技术研究所发出的我国第一封电子邮件,揭开了我国互联网的序幕,但自此之后的数年里,互联网的接入者基本都是科研机构,主要将其运用于科学研究。此时,政府基本没有介入互联网的监管,零散出现的互联网问题,主要由使用单位科研机构自身来解决,如1994年10月10日,由王运丰教授,而非政府官员,与德国卡尔斯鲁厄大学的措恩教授商讨中国申请国际域名的

问题，最后决定用 .CN 代表中国。

第二阶段，互联网监管的起步时期（1994 - 1997 年）：侧重于主干网搭建、域名管理、IP 地址分配等基础设施的扶持

1994 年，我国正式接入国际互联网，互联网的运用开始由实验室走向社会。随之，我国政府对互联网的监管也正式起步。但由于此时我国互联网基础设施建设刚刚起步，许多领域都处于“零基础”或“低水平”状态，因此，在互联网的治理方面，我国政府将主要精力投入到了主干网搭建、域名管理、IP 地址分配等促使互联网正常运转的基础设施的治理上。在政府的主导下，中国公用计算机互联网、“金关”、“金卡”、“金税”等一系列工程相继动工；1996 年，中国公用计算机互联网的全国主干网建成；1994 年 2 月《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》、1996 年 2 月《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》、1996 年 4 月《计算机信息网络国际联网出入口信道管理办法》、1996 年 7 月《关于加强信息网络国际联网信息安全管理的通知》、1996 年 7 月《专用网与公用网联网的暂行规定》相继颁布；1997 年 6 月 3 日中国互联网络信息中心成立，负责管理我国互联网域名的注册和管理域名根服务器的运行，为互联网用户提供域名注册、域名解析和 WHOIS 查询等服务。

第三阶段，互联网监管的体系化时期（1998 - 2004 年）：采取“先发展，后管理”的宽松监管理念

经过 4 年多的发展，当互联网的基础设施基本完成后，我国互联网迎来了全面商业化、民用化的热潮：1998 年 2 月搜狐成立；11 月腾讯成立；12 月，新浪成立……在这些企业的推动下，即时通讯、网络购物、网络游戏等互联网应用走进了人们的生活。应用的拓展极大地推动了我国互联网的发展，据中国互联网络信息中心显示：截至 1999 年 12 月 31 日，我国上网计算机达 74.7 万台，共有上网用户 210 万，.CN 下注册的域名 18396 个，WWW 站点 5300 个。^[1]

当互联网运用逐步广泛进入社会领域时，我国对互联网的监管不再仅局限于对互联网基础设施的治理，而且也延伸至对互联网内容、信息服务等领域，初步搭建了一整套监管体系，最典型表现为，不仅高频度地出台了一系列的法律法规部门规章，而且建立几乎涉及互联网各领域的各类政府专职监管机构。1998 年 3 月 31 日，新组建的信息产业部正式成为互联网产业的主管部门；2000 年 4 月，国务院新闻办网络新闻宣传局成立，负责统筹协调全国互联网络新闻宣传工作。此后，国家广电总局成立了社会管理司网络传播处，新闻出版总署成立了电子音像网络出版管理司，公安部成立了公共信息网络安全监察局等等，各职能部门之间的职责越趋清晰化，彻底改变了第二阶段互联网无专职政府机构监管的局面。

值得指出的是，虽然我国通过监管体系化方式全面加强对互联网的监管，但总体来看，采取的是“先发展，后管理”的较为宽松的治理理念，具体举措突出表现为：从互联网治理主体来看，以社会组织为主，而非政府部门，主管域名的 CNNIC

放在中国科学院，而不是邮电部、电子部等政府部门；主管互联网的政府部门不是主管意识形态的宣传部，而是信息产业部；对互联网企业，我国政府并没有过多强调其媒体的身份，那些规制传统媒体的制度，如严格的审批制、主管主办制、公有制等都没对互联网加以实施；对互联网的信息发布也较多采取的是“底线不碰”的管理方式。这种宽松的治理理念，带来了我国互联网发展的狂飙突进，在诸多领域的发展水平基本与世界同步。但与此同时，也带来了涉及内容领域的乱象，例如色情信息、虚假新闻、反动言论、迷信活动等等。

第四阶段，互联网监管的现代化时期（2005年—至今）：强调互联网的治理规律

2005年在我国互联网发展史上是具有里程碑意义的一年，诞生于2002年的博客，经过三年的发展，终于迎来了2005年的大面积普及，“博客中国”获得1000万美元风险投资改版为博客网，新浪、腾讯、搜狐等门户网站也纷纷全力打造其博客业务……这预示着我国互联网开始进入WEB2.0时代。自此之后，各种社交媒体尤其是微博、微信的出现和爆发式增长，更使得我国互联网全面进入了信息生产和传播的主角由网络媒体转变为普通网民的时期，“人人都有麦克风，人人都是通讯社”。

面对这种全新的信息传播格局，我国既有的以传统媒体的监管体系为主要参照的互联网监管体系显得捉襟见肘。对此，我国最高决策层已敏锐察觉，习近平同志在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉说明》中指出：“从实践看，面对互联网技术和应用飞速发展，现行管理体制存在明显弊端，主要是多头管理、职能交叉、权责不一、效率不高。同时，随着互联网媒体属性越来越强，网上媒体管理和产业管理远远跟不上形势发展变化。”因此，当务之急，如何摸清并遵循互联网传播的自身规律，促使现有互联网监管的现代化，进而建立现代科学的互联网监管体系，便成为当前迫切需要解决的重大历史命题。

二、中国互联网监管面临的挑战

（一）全球化的影响

加入WTO之后，全球化对中国的影响越发广泛和深远，它对我国互联网监管带来的挑战是：外国媒体集团纷纷开拓中国市场，涉及到电影、电视、广播、报刊、图书、网络等众多传媒领域，对互联网媒体他们尤其亲睐，通过购买股权等不同的方式试图争夺我国互联网业发展的主导权。另一方面以美国为首的西方发达国家除了在谋求政治、经济、军事领域的利益和主导权之外，同时还将文化战略作为国家战略之一。如何在文化跨境传播中维护我国国家安全、抵御文化侵略是我国互联网监管中的重要课题。

（二）技术进步带来的冲击

互联网技术的不断进步使得信息生产和传播方式出现巨大变革。它给社会管理带来了一定难度。互联网传播使得原本的单向传播变成双向的、互动传播，导致信

息传播不断地延伸、扩大。例如,网民在互联网上阅读新闻,在接受信息的同时,可以通过发帖、跟帖等形式即时发表观点,放大了信息含量,延伸了信息内容,这种特征导致互联网天然地具有了即时动员、组织、发动群体事件的功能,给社会安全管理增加了难度。在近年来的一些群体性事件中,可以看到互联网所发挥的巨大作用。此外,互联网传播挑战政府舆论引导能力^[2]。与传统媒体不同,互联网传播往往具有匿名、非公开的特点,从心理学和传播学的角度看,非公开状态下人更容易表现出非理性的特点,再加上当前互联网的使用者多为青年人,更容易在网络等媒体发出过于情绪化、非理性的声音,互联网容易成为各种社会情绪的宣泄口,也更容易产生负面情绪。同时,由于互联网目前缺乏像传统媒体长期以来形成的审核机制,也易成为谣言、虚假信息等产生的摇篮,并且由于其传播速度快,易使这类信息快速蔓延至各个领域。

(三) 政府管理面临困境

互联网对政府管理来说,是一把双刃剑:一方面,互联网提升了信息传播的效率,也为提升政府与民众的沟通创造了条件,另一方面,互联网也对政府的权威和公信力带来了挑战。一是民众获取信息的渠道增加,挑战政府权威。二是政府信息公开不到位,与民众沟通效率低下。三是互联网时代公众的权利意识得到增强。四是互联网时代舆论危机更易爆发。此外,互联网时代,扁平的、非线性的网络传播关系是滋生谣言的“温床”。海量信息的传播使得辨真去伪的成本太大,因此,网络传播引发舆论危机的燃点远比传统媒体低。

三、中国互联网监管现代化的建议

(一) 完善立法,强化执法

1. 健全和完善互联网法律体系

当前,互联网发展已经出现明显的终端、渠道、内容等整合发展的趋势,但我国针对互联网的法律制度建设却远滞后于技术的发展,也导致了当前互联网发展诸多问题的存在。一方面,我国许多部门都出台了涉及互联网管理的文件,可不同部门的规章制度在某些方面却出现交叉、混淆,甚至冲突的情况;另一方面,我国又缺乏高层级的、专门的互联网立法^[3],使得互联网法律法规不够健全以及执行不到位。因此,下一步,我国应加强顶层设计和战略统筹,抓紧制定宏观战略规划,加快推进互联网法律制度建设,为互联网发展营造一个良好的制度环境。

一是对法律属性和功能进行科学界定。互联网一般法涵盖、协调、指引、整合了多个领域的社会关系,它的基本功能是对互联网所涉及的社会关系以及社会秩序中共同的宗旨、机制、规则、责任、技术、监管体系等做出总体的安排,更注重“普遍性”;而各部门法中的互联网规范则只是具备部门法的属性和功能,更强调“特定性”。二是坚持合理确立法律原则。首先是激励和促进原则,通过完善立法促

进互联网产业更好更快发展，为经济社会发展发挥更积极的作用。其次，使权利保障和理性表达相结合，要依法保护公众的合法权益，如知情权、参与权、表达权、监督权等，依法保障经营主体的经营权，鼓励公众理性表达个人诉求。再次，将积极管理与合理规制相结合。通过分立健全行政监管体制，对各主体进行必要的法律约束，对相关违法犯罪行为进行依法追究，保障国家安全、社会公共利益、个人权益等不受侵害。三是重视对关键制度的设计和改进。例如，对于媒体平台提供者、网络经营者、技术终端所有者等主体，应合理界定其技术性、行业性审查以及监管等方面的职责，保证信息不会对社会造成危害；对于涉及国家安全、公共安全等方面的信息，应明确标准、分类以及相关主体的义务并严格执行；对于普通意见主体，从鼓励实名制逐步过渡到强制实名制，实现权利和义务的统一。四是注意不同法律制度的有效衔接。互联网一般法具备统辖、整合职能，对各部门法中的互联网规范不仅要进行整合、协调，而且要加以补充、完善。特别是部门法中不方便解决的问题，应在一般法中予以解决。

2. 强化互联网执法力度

一是要加强对新兴技术的应用，随着互联网技术的不断发展，各类网络犯罪、网络侵权等层出不穷。据我国国家计算机网络应急中心公布的数据，仅2011年就有约5万个境外IP地址作为木马或僵尸网络的控制服务终端器，参与劫持了我国约890万台电脑^[4]。政府在执法环节也应顺应时代变化，加大技术研发和新技术手段的建设，通过掌握更先进的网络技术、更完善的网络信息体系，加快培育更专业的网络人才、更加重视网络安全技术的研究以及强化网络防范和监管措施。二是要加强对网络犯罪的专项整治，抓住网络色情、网络暴力等突出问题，针对“网络水军”、“网络推手”、“灌水公司”、“删帖公司”、“投票公司”等采取的非法新媒“公关”行为，坚持多管齐下、多措并举，深入开展各项集中治理行动，铲除非法利益输送链条。

(二) 优化互联网行政监管体系

技术革命、产业革命发展的趋势无法逆转。传统的对媒体的管理方法和体系已不再适应对互联网的管理。面对互联网产业融合程度的逐渐加深，参照发达国家互联网监管的经验，我国也应该在充分利用市场机制作用的基础上，强化宏观调控，充分发挥制度效应，搭建起政府主导的互联网治理格局，有效促进互联网产业进一步持续、快速发展。

一是要尽快建立国家综合信息管理。我国促进互联网发展的重要举措即推动三网融合，但目前三网融合的现状是不尽如人意的^[5]。例如，广电与电信业务双向进入的业务范围并没有涉及到双方的核心业务，在互联网数据中心业务、IPTV、国际宽带出口等领域并未提及，各地的三网融合试点也几近于停滞状态。更严重的是，三网融合的发展缺乏整体大局观念，社会共识远未形成。因此，为推动三网融合，

当务之急需要调整现有的多头管制模式，尽快建立起国家管理机制，淡化行业、部门利益，在调整产业结构和转变发展方式的大背景下，理顺发展关系，求同存异，建立国家综合信息通信管理机构，从战略层面指导三网融合走向正轨。二是积极探索内容与传输分离的监管模式，从欧盟、日本对互联网监管政策的调整来看，内容和传输分离是一个重要的方向，对我国也具有重要的借鉴意义。在内容环节，政府可重在维护意识形态的安全，而在信息传输即网络环节，可放松管制，偏重于产业发展。例如利用互联网传播广电节目，在内容传输前会有一个内容平台，通过对内容平台进行监管，仍然可以保证意识形态的安全。而在网络环节放松管理，一方面要坚持技术中立和业务中立原则，在监管融合中放松管理；另一方面是要对互联网产业放松资本准入，吸引更多的民间资本进入这一新兴产业，给产业发展带来活力。三是可以探索对内容实施分类监管。对于我国来说，为实现产业发展与意识形态的均衡，在探索内容与网络分离监管的模式下，也应该对内容实施分类监管。对于意识形态安全有重大影响的内容，应实施严格的准入制度，并且在日常审查中进行严格监管；而对于意识形态安全影响较小的内容，可放宽准入和管制。

（三）加强行业自律和公众监督

从发达国家的经验来看，鼓励更多的行业组织、非盈利组织发展，是完善互联网监管的重要方式。其实，近年来我国在互联网行业自律方面也作了许多努力并取得一定成效。各地也涌现出了一大批互联网行业协会，如北京互联网协会、上海互联网行业协会。2011年，经民政部批准中国网络视听节目服务协会在北京成立，中国新闻网等78家机构当选为协会第一届理事会单位^[6]。对于互联网行业自身来说，更应该秉持更开放的态度和理念，推动各类行业组织的建立，在推动行业内对国家法律、法规、政策遵守和贯彻的同时，加强行业规则的建立，约束自身行为。此外，在推进互联网行业信用建设方面，还可以通过对网络及互联网企业进行信用等级评定，建立信用档案，约束企业行为。

除了调动网络行业从业者的积极性促进行业自律外，还应积极发挥网民的作用，一方面，要对网民进行正面引导，提倡网民自律，加强网络文明、网络诚信建设，文明上网，从源头上保证网络良性发展；另一方面要积极发挥公众的监督作用，让网民参与到网络监管中来，一旦出现违法和不良信息，应及时举报，并通过各种渠道参与到网络的治理中来。

（四）促进互联网体制改革

1. 鼓励民营资本进入互联网产业

2009年，文化产业振兴规划曾明确提出，要鼓励民营资本、外资进入政策许可的文化产业领域，特别是要参与国有企业的股份制改造，为民营资本进入互联网产业扫清了政策障碍^[7]，但是，在产业发展过程中，仍然有许多需要完善和改进的地方。

健全的互联网产业市场体系是吸引民营资本积极进入的前提和保障。与此同时，

民营资本的充分介入也是健全互联网产业市场体系的条件和要求。由于资本投资往往具有盲目性，特别是在产业发展缺乏明确规范的情况下，往往容易出现“一窝蜂”现象。互联网产业不是依托实物为价值核心，市场价格不易量化，这些特征均决定了民营资本在进入互联网市场时的投资方向、经营模式、运行机制以及相关监督部门的导向性，政府的有效引导和政策的持续是产业发展的重中之重。

2. 理顺民营资本直接投融资渠道

2010年3月，文化部等九部门联合发布了《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的意见》，为金融产业和文化产业的产融结合提供了明确的政策支撑。鼓励民营资本积极参与文化体制改革，培育多元化市场主体，吸纳民营资本积极进入资本市场。目前，全国共有二十多家上市文化企业，融资模式不断扩大，逐步成为A股市场的一个新兴板块。因此，应强化文化企业与金融市场的对接，鼓励更多的民营资本投入到互联网领域，并且通过IPO等方式募集资本。除了通过上市途径外，债权性融资渠道同样可以有效实现产融结合。推动民营资本投资互联网，积极参与到文化体制改革，与国家资本实现资本联合等，不仅可以使自身实现跨越式的发展，同时有利于形成文化产业多元化的市场参与主体，达到多赢的局面。

3. 促进互联网技术创新与人才培养

技术创新是互联网发展的最大动力。一直以来，互联网的发展均依赖于民间的技术创新，但是，政府可以从宏观环境出发，构建以企业为主体的技术创新体系建设，为互联网发展增强动力。由于互联网是搭建在新技术基础上的新型传播平台、渠道和载体，同时又是智力密集型产业，因此，具备复合型媒体素质的人才必不可少。从政府的角度来说，应推动高校转变人才培养思路，转变互联网人才培养模式，开辟互联网人才培养的新思路和新方向。

作者：四川大学经济学院博士生

注释

- [1] 姚源：《我国互联网治理研究》，华中师范大学硕士毕业论文，2012年，第21页。
- [2] 王本刚、何俊伟、张丽萍：《互联网环境下的政府传播与舆论引导模式》，《东南传媒》2010年第2期，第9-13页。
- [3] 李隽：《中国互联网行政法律制度刍议》，《广播电视信息》2007年第7期，第44-45页。
- [4] 彭婷：《政府要责无旁贷提高公众网络信息安全意识》，《人民邮电》2013年第3期，第1-2页。
- [5] 包车智：《我国新媒体产业将走向融合》，《世界电信》2011年第8期，第52-57页。
- [6] 伍刚：《中国网络视听节目服务协会成立》，《中国广播》2011年第9期，第49页。
- [7] 人民出版社编：《文化产业振兴规划》，北京：人民出版社，2009年。

49 Chinese Online Mass Incidents: An Interactive Analytical Framework between Multiple Media

· *Miao Weishan*

Online mass incidents have been booming in China for a decade along with a bunch of research from different approaches. After exploring both the theoretical and social context, this paper critically analyzes the mainstream perspectives that treat the Internet as either technology or organizational resources. Then this study extends the multidimensional dynamic of online activism framework set up by Guobin Yang, and focuses on analyzing the interaction between various strengths among government, market, society and globalization. Four types of media are proposed, representing corresponding social strengths respectively: government propaganda media, government-regulated commercial media, social media and international media. This study explores the characteristics and implications of each type of media and studies the interactions of different media to analyze the logic of the phenomenon. The article argues that the contextualized interactions of various types of media, instead of the Internet, help us to gain a better understanding of online mass incidents in China.

65 Information Puzzle Contributes to the Spread of Rumors

· *Lei Xia*

Trying to define rumor from a more neutral perspective, rather than holding the traditional cognition which focuses on whether a rumor is true, or whether it is released or confirmed by official authorities, this article defines rumor as a type of information that contains much uncertainty and spreads widely. This article puts forward the theories of information puzzle and information dilution. While a piece of information is released, whether it is based on facts or not, if it coincides with and seems to corroborate previously published information, then the information puzzle becomes more complete. Whether a piece of information contains uncertainty (a rumor) or certainty (a piece of correct news), it spreads widely as long as it matches existing information. Meanwhile, the spread of rumors can be prevented or reduced via information dilution. That is to say, when there is a certain rumor which pertains to an information puzzle, a large number of other information items can be published to dilute the rumor-like information.

80 Change, Challenge and Modernization in Chinese Internet Supervision

· *Zhu Weifeng*

The modernization of Chinese Internet governance is the meaning of the overall goal of reform to “promote the modernization of governance system and management”, which was put forward by the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China. In China, it is the government that governs the Internet. The level of Internet supervision is directly related to the modernization of Internet governance. By studying China’s Internet supervision, this paper tries to analyze the changes and challenges in China’s Internet supervision in a new period.