

分类号 G350

密级

UDC

编号 10486

武 汉 大 学
博 士 学 位 论 文

中国互联网内容监管机制研究

研 究 生 姓 名：李 小 宇

指导教师姓名、职称：马 费 成 教授

学 科 、 专 业 名 称：情 报 学

研 究 方 向：信息资源管理

二零一四年 十二月

分类号 G350

密级

UDC

编号 10486

武 汉 大 学
博 士 学 位 论 文

中国互联网内容监管机制研究

研 究 生 姓 名：李 小 宇

指导教师姓名、职称：马 费 成 教授

学 科、专 业 名 称：情 报 学

研 究 方 向：信息资源管理

二零一四年 十二月

谨以本文

献给

武汉大学信息管理学院辩论队

保卫语言就是保卫思想

Dissertation for the Degree of Ph.D

**Study on China's Internet Content
Regulation Mechanism**

Xiaoyu Li

School of Information Management

Wuhan University, P. R. China

December, 2014

论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的研究成果。除文中已经标明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者(签名): 李小平

2014 年 12 月 2 日

学位论文使用授权书

(一式两份, 一份论文作者保存, 一份交《中国博士学位论文全文数据库》期刊社存档)

本论文作者完全了解学校关于保存、使用学位论文的管理办法及规定, 即学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版, 允许论文被查阅和借阅, 接收社会监督。本人授权武汉大学可以将本学位论文的全部或部分内
容编入学校有关数据库和收录到《中国博士学位论文全文数据库》进行信息服务, 也可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存或汇编本学位论文。

本论文提交 当年 / 一年 / 两年 / 三年以后, 同意发布。

注: 保密学位论文, 在解密后适用于本授权书。

作者签名: 李小宁

2014年12月3日

导师签名: [Signature]

2014年12月3日

武汉大学研究生学位论文作者信息

论文题目	中国互联网内容监管机制研究				
姓名	李小宁	学号	2009101040018	答辩日期	2014年12月2日
论文级别	博士 <input checked="" type="checkbox"/> 硕士 <input type="checkbox"/>				
院/系/所	信息管理学院	专业	情报学		
联系电话		E_mail			
通信地址(邮编):					
备注:					

论文创新点

1, 本文基于对我国互联网内容监管的政策法规的详细文本挖掘和内容分析, 系统、清晰、客观地界定了互联网内容监管的概念体系和实践范围, 描述了监管的历史沿革与现状, 并以此来发现监管问题。此研究方法与所完成的研究任务, 在相关领域的研究中还属首创。

2, 本文在总结分析我国互联网内容监管政策法规的基础上, 围绕政策与环境的双向互动演化, 提炼出了互联网内容监管机制模型。这是首次基于政策适应性的视角, 对我国互联网内容监管工作做出的总结; 也是后续相关研究者和工作者观察、理解我国互联网内容监管行动逻辑和历史变迁的良好切入点。

3, 本文基于专家访谈, 全面而深入地评价了现有的监管机制对网络信息环境新变化的适应能力, 为更切合实际的机制改进建议打下基础。

4, 本文结合复杂适应性系统的理论和新兴的复杂适应性政策理论, 提出了中国互联网信息内容复杂适应性监管机制, 为监管创新做出建议。

目录

摘要	I
ABSTRACT	III
0. 引言	1
0.1. 研究背景及意义	1
0.1.1. 交互性与全球化：互联网环境新特征	1
0.1.2. 发展与问题：全球互联网内容监管	2
0.1.3. 中国互联网的的特殊性与监管需求	3
0.1.4. 中国互联网内容监管机制研究的必要性	4
0.2. 国内外研究综述与国外主要国家监管模式简介	4
0.2.1. 国内外研究历程与现状综述	5
0.2.2. 国外互联网内容监管主要模式简介	15
0.3. 研究目标、内容与方法	21
0.3.1. 研究问题与目标	21
0.3.2. 研究视角与内容	22
0.3.3. 研究路线与方法	23
0.4. 研究难点和创新	26
0.5. 小结	27
1. 基本概念与理论	28
1.1. 互联网内容监管	28
1.1.1. 内容监管	28
1.1.2. 互联网监管与治理	28
1.1.3. 互联网内容监管	29
1.2. 政策体制与监管机制	33
1.2.1. 政策体制	34
1.2.2. 互联网内容监管政策体制	34
1.2.3. 互联网内容监管机制	35
1.3. 复杂社会问题的政策分析模型	36
1.4. 小结	37
2. 问题源流：网络内容监管功能结构与演化	38
2.1. 中国互联网内容监管三维政策框架	38
2.2. 数据与方法	41
2.2.1. 数据收集与处理	41
2.2.2. 政策与内容监管的相关性等级	42

2.2.3.政策主题领域分类·····	42
2.2.4.政策间引用网络分析·····	43
2.2.5.政策引用类型分析·····	43
2.3.结果分析·····	45
2.3.1.政策分布的演化·····	45
2.3.2.不同时期内的监管焦点·····	47
2.3.3.政策引用结构与演化·····	49
2.3.4.政策引用类型的演化·····	52
2.4.有关监管功能的讨论·····	54
2.4.1.网络内容监管政策问题的独立性·····	54
2.4.2.网络内容监管功能的有效性·····	55
2.4.3.政策范式与演化动力·····	57
2.5.小结·····	58
3.政治源流：网络内容监管主体结构及演化·····	59
3.1.互联网内容监管主体的研究问题·····	59
3.1.1.监管主体的界定·····	59
3.1.2.监管主体之间的网络关系·····	62
3.1.3.监管主体及其关系的演化变迁·····	63
3.2.数据与方法·····	64
3.2.1.监管主体的识别·····	64
3.2.2.监管主体的行政职能·····	66
3.2.3.监管主体的合作关系及其演化·····	67
3.3.结果分析·····	69
3.3.1.互联网内容监管主体数量分布和演化·····	69
3.3.2.互联网内容监管主体的作用职能·····	71
3.3.3.互联网内容监管主体合作网络·····	76
3.3.4.互联网内容监管主体合作网络的演化·····	79
3.4.有关监管主体的讨论·····	84
3.4.1.分散但有侧重的监管主体·····	84
3.4.2.合作与竞争并存的监管主体·····	86
3.4.3.演化并变迁的监管主体·····	87
3.5.小结·····	90
4.政策源流：网络内容监管策略结构与演化·····	91
4.1.互联网内容监管策略的维度·····	91

4.1.1.法律维度	91
4.1.2.市场维度	92
4.1.3.社会规范维度	93
4.1.4.架构维度	94
4.2.数据与方法	96
4.3.结果分析	98
4.3.1.互联网内容监管策略的类型、数量与演化	98
4.3.2.互联网内容监管策略的作用水平和主题偏好	100
4.3.3.互联网内容监管策略的实施主体	104
4.4.有关监管策略的讨论	105
4.4.1.制度化管理的兴起与回落	105
4.4.2.中国特色管理的执行与前景	106
4.4.3.监管策略的变化与创新	109
4.5.小结	110
5.适应与演化：网络内容监管机制的提炼	111
5.1.监管政策体制的总结	111
5.2.互联网内容监管机制要点	112
5.2.1.监管目标与原则	112
5.2.2.主要矛盾与问题	115
5.2.3.监管的结构基础	120
5.2.4.监管的动因	120
5.2.5.监管的保障	121
5.2.6.监管的约束	121
5.3.互联网内容监管机制模型	121
5.4.微观适应：内容监管机制的政策过程	122
5.4.1.基于政策周期的政策学习	122
5.4.2.基于体制优势的政策工具	124
5.4.3.基于触发回应的政策应变	125
5.4.4.基于价值平衡的政策缓冲	126
5.5.宏观演化：内容监管机制的政策变迁	127
5.5.1.行政管理传统转向网络空间的尝试(1994-1999)	127
5.5.2.基础监管机制的确立和发展(2000-2003)	127
5.5.3.监管问题的集中爆发与强力管制(2004-2007)	128
5.5.4.多种措施综合治理的成熟时期(2008-2011)	129

5.6.小结	130
6.政策之窗：网络内容监管机制现状评价	131
6.1.中国互联网监管存在的普遍性问题	131
6.2.研究设计	133
6.2.1.数据收集	133
6.2.2.数据处理	134
6.3.互联网内容监管机制的现状特点	135
6.3.1.具有争议的价值目标	135
6.3.2.作为监管承重者的互联网企业	137
6.3.3.政府监管机构协同的结构基础	140
6.4.当前互联网内容环境的新动向	142
6.4.1.网络服务的变化	142
6.4.2.网民的变化	143
6.4.3.管理的变化	144
6.4.4.社会环境的变化	144
6.5.互联网内容监管机制的适应性评价	146
6.5.1.监管资源评价	146
6.5.2.监管效率评价	148
6.5.3.监管效益评价	150
6.6.互联网内容监管机制的改进建议	152
6.7.小结	155
7.超越治理：复杂适应性监管机制的提出	156
7.1.复杂性科学与复杂适应系统简介	156
7.2.复杂适应性政策模型	157
7.3.作为复杂适应系统的互联网信息内容环境	159
7.3.1.互联网信息内容复杂系统	159
7.3.2.适应性主体内部规则	160
7.3.3.互联网内容复杂系统涌现结构与机制	162
7.3.4.互联网内容复杂系统自组织机理	164
7.4.管理启示	166
7.4.1.传统治理理论的实践局限	166
7.4.2.监管思维的革新	167
7.4.3.目标兼容，培育系统	168
7.4.4.重组权力，激励主体	169

7.4.5.增加透明，畅通反馈·····	171
7.4.6.慎重鉴别，倡导善治·····	172
7.5.互联网信息内容复杂适应性监管机制描述·····	173
7.6.小结·····	174
8.讨论与结论·····	175
8.1.言论自由的管控·····	175
8.2.情报学与智识自由·····	177
8.3.情报空间中的知识生产与运动·····	179
8.4.结论与展望·····	182
参考文献·····	184
附录·····	191
攻博期间发表的与学位论文相关的科研成果目录·····	201
后记·····	203

摘要

本研究关注中国互联网监管的热点话题——内容监管。旨在通过历史回顾和现实评价，发现互联网信息内容监管的过程、参与者、方法和机制，结合当前网络环境为网络内容监管机制的改进作出建议。

本文采取的研究模型是改进了的金顿多源流政策分析模型。基于政策体制适应与演化的视角，本文将我国互联网内容监管的功能、主体和策略的演化脉络视为政策过程模型中的三大源流，将当前互联网发展状况视为机制革新的政策之窗，并以此为契机指出了当前的监管机制改革的要点，对改进的可能做出建议。

选取我国 1994 年至 2011 年颁布的 195 条与互联网信息内容监管相关的政策文本作为数据源，本文借助情报学的文本挖掘和内容分析方法建立了三维政策演化模型，揭示网络信息内容监管体制的功能结构特征和演化脉络。同时，利用社会网络分析工具提取并分析了监管主体的结构与合作关系，构建了三层级的策略体系结构以描绘监管策略的历史演变。在此基础上，本文基于政策适应机制和演化途径，提炼了我国互联网内容监管机制模型。继而通过对 10 位网络内容监管参与者进行的开放式专家访谈，总结了当前网络内容监管的特点、难点，评价了当前监管机制的适应性，并给出了改进建议。最后，本文基于复杂适应系统理论，将网络内容环境视为复杂系统，揭示其中的涌现机制和自组织临界性条件，提出了互联网信息内容复杂适应性监管机制。

本研究发现，中国互联网内容监管体制并非独立的政策集合，而是与网络监管其他方面工作紧密相关的一种功能。内容监管以直接、间接、辅助三种程度分布在不同的监管政策中，并依据监管政策主题的不同可以划分为十四个功能领域。不同领域中的监管功能彼此联系、相互支持。有些领域的监管关系到整个监管体制的基础，有的则更关注具体监管措施。政策引用类型的演化说明，监管力度和办法在不同时间上呈现出直接-间接、强力-柔性的周期性交替。

互联网内容监管由大量不同的监管主体承担。通过提取监管政策的发布单位，统计得到 58 个监管主体。这些主体在不同程度上和不同领域中参与网络内容监管。信息产业部（工业与信息化部）、公安部、文化部是网络内容监管的核心主体。在 2004 年至 2007 年之间，主体合作规模达到顶峰。这些合作并非依据分工职能在具体监管领域中自发形成。而是多种不同职能的部门在统一安排指挥下针对特定的监管领域大规模的展开。

互联网内容监管在历史上采取过大量监管措施，可以划分为七类中观监管策略和五类宏观管理方略。通过内容分析和统计发现，在互联网发展早期，内容监管依赖于前置审批等制度化监管策略。随着时间的发展，制度化监管逐渐让位于

运动式监管。这说明了旧有监管制度对新兴网络服务的不适应，监管主体通过建构在行政体制上的管制力量应对新的监管问题。将监管工作外包给互联网企业的代理式监管同样也是具有鲜明中国特色的监管办法。

通过以上三个方面的总结分析，发现互联网内容监管肇因于发展需求与管理需求之间的政策价值矛盾。当传统管制模式不适应复杂多变的网络内容环境时，就促使监管主体调整政策。通过政策工具与政策学习构建的政策循环过程，监管主体与客体按照各自的价值目标相互适应演化，构成了共演化的复杂适应系统。

在回顾复杂性科学和复杂适应系统理论的基础上，发现互联网信息内容环境是具有涌现机制和自组织条件的复杂适应系统。由此建立了网络内容复杂适应性监管机制。在该机制下，传统治理理论中的治理重心转变为激励主体，保障流动，促进优质信息生产。政府监管部门从网络监管者的地位转变为网络信息内容复杂系统有序化过程中的主体之一。政府主体主要关注信息生产主体的激励、信息流的畅通均衡。用户主体和企业主体则承担起自我决策、自我治理的责任。同时通过组建多种类型的用户组织，作为系统内的用户聚合、目标协商和信息流动传播机制，促进系统自组织有序化的进行。

关键词： 互联网监管；内容监管；政策体制；监管机制；复杂适应系统

Abstract

This study focuses on the hot spot topic of China's Internet content regulation. It attempts to figure out the process, stakeholders, approaches, and mechanism of China's Internet content regulation and give policy advice to improve regulatory mechanism based on historical review and present evaluation.

The study adopts a modified policy model of Multiple Streams Policy Framework suggested by Kingdon in 1990s. From a perspective of adaption and evolution, this study treats the evolutionary paths of the functions, agencies, and strategies of China's Internet content regulation as the three streams in the typical Kingdon model, and present Internet environment as the policy window. In this way, the key points of mechanism reformation and policy suggestions have been proposed.

Using one hundred and ninety-five online content regulation related policies issued by the Chinese government from 1994 to 2011 as the data source, the study constitutes a three dimensional policy evolution model to reveal the structure and evolution of the Internet content regulation regime based on text mining and content analysis on policy documents. Then, the structure and cooperation of regulation agencies has been portrayed by the methodology and tools of social network analysis, and a three hierarchical structure of regulatory approaches has been given to describe the historical change of the Internet regulation approaches. Based on these work, the mechanism model of China's Internet content regulation has been drew. Further, 10 participants who are involved in Internet content regulation are interviewed openly to give their opinions on the features and difficulties of the status quo of online content regulation and their evaluation and advice on the adaptability of present mechanism. Finally, referring to the Complex Adaptive System theory, this study uncovers the mechanism of emergence and self-organizing in the system, and raises the Online Content Complex Adaptive Regulation Mechanism.

This study has found that, the Internet content regulation is not an isolated policy set but a function which relates closely to many other aspects of the Internet regulation strategy. The Internet content regulation distributes in different policies in three scale of extent – direct, indirect, and peripheral control, and can be classified into fourteen subject areas. The regulatory function in different areas links to and supports each other. There exists a circulation of the force of regulation between direct and indirect, coercive and soft content control.

By drawing the policy issue organizations, this study finds out fifty-eight different agencies taking charge of the Internet content regulation. These agencies take part in the online content regulation in different areas and extent. The Ministry of Information Industry (Ministry of Industry and Information Technology), the Ministry of Public Security, and the Ministry of Culture are the core agencies of online content regulation. From 2004 to 2007, the scale of the cooperation between agencies had reached the summit. The cooperation is not happened spontaneously by different

agencies in their functional areas, but contributed by a large number of agencies under unified arrangement in certain areas of Internet content regulation.

The micro approaches adopted in online content regulation can be classified in to seven meso strategies and five macro management types. By content analysis and statistics, the study finds that in the early stage of China's Internet era the content regulation relied much on institutional regulation which abdicated its position to special regulation campaign gradually along with the development of Internet. This situation shows that the old regulation institution does not fit to the new Internet environment, and the regulation agencies have to rely on executive system and approaches to regulate new online information services. The self-discipline by Internet Corporation is another typical regulation strategy with Chinese characteristics.

The Internet content regulation evolution is promoted by the conflict between the policy goals of economic development and political stability. By the circulation of policy tool and policy learning, the regulatory subject and object adapt to and evolve with each other, which constitute a co-evolving complex adaptive system.

On the basement of reviewing complexity science and complex adaptive system, this study finds the online information content environment is a CAS. Thus an online content complex adaptive regulation mechanism has been raised. In such thought, the focus in traditional regulation model has been shifted from governance to agent stimulation, information flow protection, and high quality information production. Government's role has transformed from the regulator of online information to one type of adaptive agents acting in the online information content complex system. The content regulation agents should pay more attention to the incentive of content production agents and the fluency of information flow. The Internet users and corporations should take more responsibilities of content management. Multiple types of user organizations are the bonds which articulate user aggregation, value negotiation, and information flow in the content complex system. In this way, the new mechanism can promote the self-organization process in the system and help the online content evolve orderly and sustainably.

Keywords: Internet regulation; Content regulation; Policy regime; CAS

0. 引言

0.1. 研究背景及意义

互联网的发明，让全世界进入了信息时代。信息资源的生产、组织、流动、应用等环节都在信息化社会里得到了全新的定义。同时，在网络环境下，人类社会中诸多公共问题也有了新的表现。自互联网诞生起，对互联网开展政府主导、多方参与的监管工作，就是为世界各国普遍采取的全球性行动。其中，内容监管是整套互联网监管体系中特殊而重要的一环。

0.1.1. 交互性与全球化：互联网环境新特征

根据互联网调研机构 Royal Pingdom 于 2013 年 1 月发布的全球互联网发展状况报告，截止 2012 年 12 月全球互联网网民总数达到 24 亿，网站总数达到 6.34 亿，全部顶级域名总数为 2.46 亿个^①。而根据中国互联网信息中心 (CNNIC) 2013 年 7 月发布的《第 32 次中国互联网络发展状况统计报告》，截止 2013 年 6 月，中国网民规模达到 5.91 亿，域名总数 1470 万。这些数据表明，包括中国在内的全球互联网发展到了一个前所未有的巨大规模。仔细分析数据还可以发现，以社交网站和移动互联网为代表的新型传媒形态，凭借其极高的及时交互功能，正在取代传统的互联网服务，逐渐成为互联网发展的崭新动力。根据 Royal Pingdom 的报告，目前每月在脸谱网(Facebook.com)上的活跃用户有 10 亿人，每天发生 27 亿次关注。2011 年上半年，我国微博用户从 6311 万迅速增长为 1.95 亿，在 2013 年新年期间新浪微博每分钟发出的私信达 73 万条。而全球智能手机用户更是达到了 11 亿人，全球 13% 的互联网流量是移动互联网贡献的。据 CNNIC 统计，2013 年中国移动网络用户达 4.64 亿，占网民总体规模的 78.5%，手机端的即时通讯，娱乐应用和电子商务应用的增长率和使用率都高于全网平均水平。

及时交互技术使得互联网服务和互联网用户角色都发生了深刻变化。网络信息服务告别了单一的门户发布形态，以用户为中心的个性化信息服务和去中心化的社交网络服务成为主流。同时，越来越多的用户参与到网络信息资源的建设中，从信息接受者转变为信息生产和传播的主动者。网络平台为普通用户提供了越来越便利的信息发布环境，这使得大众传播形态发生了重大改变。主流和权威的信息发布机构受到来自大众主导的草根媒体的挑战。信息资源的数量呈指数型爆炸增长，信息质量的衡量有了更多具有时代意义的指标，信息传播的方式和效率发生了翻天覆地的变化。这些不但是互联网新型服务形态的优势，也为整个社会经济的发展提供了强劲的动力和良好的信息保障。

① 数据来源：<http://royal.pingdom.com/2013/01/16/internet-2012-in-numbers/>

另一方面，互联网也构筑了全球化的骨架。由于网络的存在，全球范围大规模协同生产成为了可能。数据成为继资源、能源、商品、金融之后又一个具有全球流动传播效应的全球化产品。信息的跨境传播给数据安全、国防保密、文化传播等工作都提出了新的要求。因此，在网络信息快速生成，交互流动，跨国传播的背景下，特别是在信息内容对社会环境的作用被互联网放大的条件下，研究网络信息监管机制，探索监管的有效途径，是互联网发展的必然要求。

0.1.2. 发展与问题：全球互联网内容监管

在互联网蓬勃发展的同时，一些数据令人不得不思考互联网的另一面。比如，2010年全球共发送 107 万亿封电子邮件，平均每天发送 2940 亿封，但其中 89.1%为垃圾邮件。2011 年上半年，我国遇到病毒或木马攻击的网民为 2.17 亿人，有过账号或密码被盗经历的网民达到 1.21 亿人，有 8%的网民声称在最近半年遇到过网络消费欺诈^①。这些数据表明了管理和规范互联网活动的艰巨性和紧迫性。但是监管并不是一帆风顺的，特别是涉及到信息内容监管的时候。

自诞生以来，互联网一直被认为是推进全球范围表达自由的重要工具，由于其去中心化的网络架构，互联网难以进行向心的 (Centralized) 或层级的 (Hierarchical) 监管。但实际上国际互联网从没有摆脱过监管行为和与监管有关的讨论。有学者认为互联网的内容监管与传统媒体或出版物内容监管有直接联系^②，也有学者认为互联网为网络内容监管提供了更高的技术起点和更多的便利条件^③。这就使得互联网内容监管具有很强的特殊性、争议性，成为世界各国面对的重要政策问题。这一点突出地表现在有关信息自由传播和政府监控管理两种政策需求的博弈上。很多国家根据自身情况，通过法律手段来平衡自由与安全两种价值取向。1982 年，加拿大议会通过了信息接入法案 (Access to Information Act) 但同时通过了一个隐私保护法案来满足法律监管需求^④。美国国会于 1996 年通过了传播庄重法 (Communications Decency Act of 1996, CDA)，该法主要意图是控制网络色情信息传播。但 1997 年美国最高法院认为 CDA 对于色情信息的定义过于宽泛，有妨碍网络信息自由传播的可能，因此裁定 CDA 违宪^⑤。随后，美国国会又于 1998 年通过了儿童在线保护法 (Child Online Protection Act of 1998, COPA) 来弥补 CDA 失效所可能产生的监管漏洞，但 2009 年美国最高法院仍然裁定 COPA 违宪。世界第一部有关互联网监管的成文法是 1997 年德国颁布的《信息与传播服务法》，据此法，

① 数据来源：《第 28 次中国互联网络发展状况统计报告》

② Qiu J L. Virtual censorship in China: Keeping the gate between the cyberspaces [J]. *International Journal of Communications Law and Policy*, 1999, 4: 1-25.

③ Deibert R J, Villeneuve N. Firewalls and Power: An overview of global state censorship of the Internet [A]. In M. Klang & A. Murray (eds.), *Human Rights in the Digital Age* [C]. London: Glass House, 2004: 111-124.

④ Tate E D. Access to information: The Canadian experience [J]. *Journal of Information Science*, 1998, 24(2): 75-82.

⑤ Stevenson C. Breaching the Great Firewall: China's Internet censorship and the quest for freedom of expression in a connected world [J]. *Boston College International and Comparative Law Review*, 2007, 30: 531-558.

法院可以要求本地信息服务提供商 (ISPs) 过滤非法和有害的网络内容^①。澳大利亚 1999 年颁布了《广播服务修正法案 (网络服务)》(Broadcasting Services Amendment (Online Service) Act), 奠定了一整套对互联网进行监管的体系。该法授权澳大利亚传播和媒体管理局 (Australian Communications and Media Authority, ACMA) 作为管治主体来辨别和阻止网络违法内容。欧盟、英国、马来西亚、新加坡也都曾尝试通过颁布法律政策或依托既有的传播法律来审查过滤非法网络信息内容^{②, ③, ④}。互联网内容监管, 除了国家法律层面外, 也存在于地方政府和互联网产业内部。比如美国多个州均在考虑通过法律手段限制某些网络信息的传播。而很多互联网服务企业不但监控网络用户的行为、阻止敏感信息发布, 同时也监控企业内部员工的上网行为, 与业务无关的网络信息都被阻止接入^⑤。

可见, 互联网内容监管是与国际关系、互联网环境、媒体发展、信息技术、法律政策、信息产业以及网络用户心理行为等诸多方面紧密相关的课题。开展网络内容监管研究, 具有深厚的全球范围的经验基础和现实意义。

0.1.3. 中国互联网的的特殊性与监管需求

中国互联网在全球网络格局中有着特殊地位。从网民人数上看, 截至 2012 年 12 月, 中国网民占全球网民总数 24.6%, 但网站总数占全球网站总数不足百万分之一。特别是自 2008 年起中国网站数量增幅逐年下降, 2010 年网站总数比 2009 年下降了 41%^⑥。在全球 IPv4 地址分配耗尽的背景下, 我国 IPv6 地址资源仅占全球总量的 0.29%, 全球排名第 15 位^⑦。这些数据说明互联网资源在全球范围内分配得并不平衡, 我国有限的互联网资源与庞大的网民规模不相适应。

作为互联网的发明人, 美国拥有丰富的网络资源和强大网络话语权, 通过经济和文化的手段或“侵入”或“垄断”别国的网络空间。中国政府出于国家安全和意识形态的考虑, 构建了一整套复杂的网络内容审查监管体系。该体系集合了法律法规、行政管制、技术监控等环节, 旨在将复杂多变的互联网环境纳入政府可控的范围, 同时保障互联网产业的良好发展。对该体系的机制描述和效率评价, 一直受到学术界乃至全社会的重视, 对其也有着褒贬不一的看法。应该说, 中国社会发展所处的历史阶段和在国际政治中的

① Dornseif M. Government mandated blocking of foreign Web content [A]. In J. Knop, W. Haverkamp, & E. Jessen (eds.), Security, E-Learning, E-Services: Proceedings of the 17. DFN-Arbeitstagung ueber Kommunikationsnetze [C], 2004: 617-648.

② Xue S. Internet policy and diffusion in China, Malaysia and Singapore [J]. Journal of Information Science, 2005, 31(3): 238-250.

③ Wright S. Government-run online discussion fora: Moderation, censorship and the shadow of control [J]. The British Journal of Politics & International Relations, 2006, 8(4): 550-568.

④ Cooke L. Controlling the net: European approaches to content and access regulation [J]. Journal of Information Science, 2007, 33(3): 360-376.

⑤ Feamster N, Balazinska M, Harfst G, et al. Infranet: Circumventing web censorship and surveillance [A]. In D. Boneh (Chair), 11th USENIX Security Symposium [C]. San Francisco, CA., 2002.

⑥ 数据来源:《第 27 次中国互联网络发展状况统计报告》

⑦ 数据来源: CNNIC 第 69 期《互联网发展信息与动态》

特殊地位要求中国政府必须采取一系列办法来更好的发挥互联网对中国的积极作用,识别并减小可能的消极作用。而互联网本身是不断发展演化的,中国网络内容监管体系也是复杂和变化的,在当前的历史时期内,其必然既有优势和特色,又有缺陷和无奈。用固化和统一的观点去看待网络内容监管和中国网络内容监管体系,是不可能得出有益结论的。要准确理解中国互联网内容监管的体系和机制,就需要一个动态的视角来综合分析网络监管工作在中国环境下与互联网环境的共同演化过程。这就对该课题的学术研究提出了更高的要求。

0.1.4. 中国互联网内容监管机制研究的必要性

在上文所述的背景下,针对我国互联网内容监管机制展开研究,具有重要的理论意义、实践指导意义和广泛的社会意义。具体而言,其必要性表现在以下几个方面:

(1) 理论意义:首先,本研究整理分析了在互联网内容监管研究领域驳杂的理论和模型,以适用的方法分别应用于监管体系的不同部分的研究,并最终向一个统一的基于复杂适应理论的政策模型进行挖掘;其次,本文以情报学的方法力图呈现出我国互联网监管体制的完整面貌和历史变迁,对客观认识中国互联网内容监管的目的与作用具有重要的意义,也深化了政策科学研究的思考;再次,通过政策分析方法进行互联网监管的研究在情报学研究领域尚不多见,本研究可以作为一次尝试,起到抛砖引玉的作用。

(2) 实践意义:对中国互联网内容监管机制的研究,首先要求对网络监管政策的深入分析。中国信息政策制定过程和政策周期具有较大的特殊性,作为互联网监管的重要组成部分,对该环节的分析有助于找出我国信息政策的作用规律,发现政策机制中的薄弱环节。另一方面,通过分析可以发现我国互联网环境中的行为主体以及这些主体在政策过程中的地位和作用,提高政策的针对性。最后,从社会信息巨系统的层面看,政策是这个系统中的作用信号,对由各行为主体构成的信息功能部件提供输入和输出。从这种宏观机制的角度进行研究,可以发现我国信息社会中管制主体与客体互动的规律,发现机制的缺陷,提供政策建议。

(3) 社会意义:当前中国社会正在向现代公民社会转型,肩负着实现工业化与民主化的双重历史使命。在这个历史大潮中,互联网对于中国公民社会的形成和发展起着重要的作用。监管主体在面对复杂多变的互联网环境时,往往处于多种价值观构成的政策冲突中。理性分析中国互联网监管体系行为方的动机和行动逻辑,客观评价政策效果并根据中国网络环境特殊性提出合理的政策建议,是学术科研领域对社会和时代需求应有的回应,也是其作为政策效果的反馈渠道之一应肩负的社会责任。

0.2. 国内外研究综述与国外主要国家监管模式简介

本节从学术研究现状和监管活动现状两个方面介绍互联网内容监管在全球范围的发展历史、主要背景、和现状特征。

0.2.1. 国内外研究历程与现状综述

有关互联网监管和互联网内容监管的研究是一个十分庞大繁杂的体系。涉及到多个互有差异但又相互重叠的基本概念和研究方向。经过阅读分析,本节初步将该领域按发展脉络和研究重点做一划分。发现有关互联网内容监管的研究具有两个发展源头,一个是传统媒体和出版物内容监管研究,另一个是互联网监管或管治的研究。同时技术、政策法规和网络文化分析也是重要的研究角度。

0.2.1.1. 媒体监管视角

在互联网出现前,媒体监管就已经为新闻传播领域学者所重视,因此从媒体监管视角出发,可以发现网络内容监管理论与方法的渊源。媒体监管可以概括为通过法律、行政、技术、组织等多种手段,从机构设置、传播内容、传播方式、产业政策等方面对媒体进行管理和控制^①。传播学者将网络内容监管,特别是网络媒体的监管视同为媒体监管工作在新时期的拓展,相关研究也带有明显的传播学理论和方法的特点。从传播学角度讲,内容监管根植于信息全球化和国际传播的背景,是世界各国间意识形态分歧、传播实力差异所造成的政策选择。杜永明(2003)指出,有目的地控制和限制国际传播的内容是世界各国进行社会控制、维护国家主权与安全的重要手段^②。杜永明进一步介绍了全球治理理论主要创始人詹姆斯的观点,认为全球信息传播治理正在从硬性管制转变为协调治理,采取多种正式或非正式机制协调实现全球信息传播的平衡公正。应该说这种软性、协调的全球治理理论是正在逐渐成型的传播学新范式。在这个背景下,2003年10月25日至26日,中国社科院法学所主持召开了“法治与媒体管制国际学术研讨会”。与会学者探讨了媒体管制原则、广播电视及互联网管制、报刊与出版物管制和政府管制与媒体自律的关系等四个基本问题。总结学者的意见可以发现,以公平法治的政策环境为依托开展有效的媒体自律是为多数学者支持的观点。虽然均强调法治前提,但相较于国外包括香港学者明确的减少政府与法律干预的观点,国内学者更注重探索符合中国政治制度与社会意识形态的管制方法,也更加重视政府在管制中的主导作用^③。由此也可以看到国内外学者面对内容监管问题所采取的不同的价值观出发点。国内学者也有对新闻出版自由和言论自由的探讨,其主要方式是将探讨融入对西方国家的媒体管制体制的介绍和评价中,得出其对中国实践的借鉴意义。吴飞和林敏(2005)分析了英国传媒管制中的法律基础、政府监管和媒体自律的经验,指出完善新闻传播法律,明确政府管制边界,并成立媒体委员会加强媒体自律是值得我国传媒管制借鉴并推进的务实之举^④。杨会永和李晓娟(2008)介绍了历史上对美国宪法第一修正案的三种解读,认为

① 赵晓洪. 媒体管制的历史和当前面临的挑战 [D]. 成都: 四川大学, 2006.

② 杜永明. 全球传播治理: 国际传播由“制”到“治”的范式转换 [J]. 世界经济与政治, 2003 (10).

③ 王军. 法治与媒体管制国际学术研讨会纪要 [J]. 现代传媒, 2004, 126 (1): 111.

④ 吴飞, 林敏. 政府的节制与媒体的自律——英国传媒管制特色初探 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2005, 35 (2): 110-118.

随着大众传媒的发展,对言论和新闻自由的保护经历了从坚决反对政府干预,到政府积极参与保护,再到折中渐进主义的发展过程,强调了我国新闻管制法制化的重要性和紧迫性^①。赵晓洪(2006)认为媒体管制既具有维护社会公共利益的行政管理特征,又具有维护统治阶级利益的政治控制色彩^②。在总结了媒体管制理论和实践发展的历史进程后,赵晓洪指出媒体管制与传播技术之间存在互动作用,进而探讨了包括互联网媒体在内的新兴媒体管制面对的问题、挑战和可能的解决方案。屠正锋(2007)基于当前中国传媒行业的公共利益责任与个体利益诉求之间的矛盾冲突,分析了我国传媒产业发展的问题弊病,指出单纯依靠市场机制,以及当前中国传媒市场和媒体内部治理结构的缺陷都限制了媒体公共利益价值的实现,并从制度完善、外部监管和内部规范三个角度探讨了解决方案^③。

网络媒体监管与传统媒体监管一脉相承,也是网络内容监管的重要对象。方明(2002)在我国网络媒体发展的初期就强调了协调网络媒体管理与促进媒体发展的辩证关系^④。钱伟刚(2004)系统地分析了世界各国对网络媒体管制的实践经验和管制原则,从立法、行政体制、技术手段和网络媒体行业四个角度分析我国网络管制的现状和需要遵循的原则^⑤。这四个分析角度较清晰的划分了我国互联网内容监管体制,具有理论指导意义。高宏存和于正(2010)总结了网络新媒体的特征和我国对网络新媒体监管政策现状,回顾了不同发展阶段中的监管议题,主要包括基础设施、信息服务、传播权保护和内容整治四大方面,将监管过程暴露出的问题总结为管制权分散,政策滞后,轻视产业三种,并据此提出了政策建议^⑥。

总结以上较为有代表性的研究成果不难发现,从传播学领域出发对媒体监管、媒体内容管制和网络新媒体管制的研究,大致上可划分为自由主义和实践主义两个方向。前者的研究以新闻和言论自由为默认前提,探讨法律、政府或组织的监管边界;而后者则更注重结合中国政治实情和传媒行业的实际问题,主张政府主导下的管制尝试。尽管有此分歧,但研究者均强调法治和公正的传媒环境,以及传媒业自我治理的重要性。国内学者的研究方法和思路集中表现为分析不良信息泛滥等现实问题,总结政府管制的效率缺陷,而后提出政策建议。

① 杨会永,李晓娟. 美国宪法第一修正案的理论阐释与媒体管制 [J]. 河南科技大学学报(社会科学版), 2008, 26(3): 90-93.

② 同①

③ 屠正锋. 中国传媒业运行的监管与规范 [D]. 上海: 复旦大学, 2007.

④ 方明. 论中国网络媒体的管理 [D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2002.

⑤ 钱伟刚. 网络媒体的发展与管制[D]. 杭州: 浙江大学, 2004.

⑥ 高宏存, 于正. 感知国家话语下市场话语的脉动——我国网络新媒体管理政策的宏观思考[J]. 江汉大学学报(人文科学版), 2010, 29(6): 31-37.

0.2.1.2. 互联网治理视角

回顾互联网治理 (Internet Governance) 问题的研究历史, 可以发现这一概念经历了从狭义到广义的发展历程。

互联网治理最早依托于互联网域名的全球监管工作。在互联网发展的早期, 人们就发现监管的困难首先表现在技术因素, 一个去中心化的网络不便于实现传统的中央管控; 另一方面表现在制度因素, 一个跨国网络不便于形成全球协调统一的管制^①。而网络域名的集中分配和管理, 为互联网治理提供了一个途径。Leaffer (1998) 将互联网治理面临的问题总结为: 构建定位网络信息的域名系统和明确域名产权以最小化监管过程可能遇到的产权争执两个方面。Leaffer 进而总结了四种域名监管的模型, 即主权国家管理 (Territorial Sovereignty)、跨国机构中心性监管 (Unified Law)、基于自由主义模式的去中心化监管 (Net Libertarianism) 和基于协商与共识的制度协调模型 (Institutional Harmonization Model), 并认为最后一个模型是最优的监管模型^②。Muller (1999) 通过总结互联网管治体制的历史变迁, 指出互联网“自我监管(self-regulation)”的呼吁和尝试无非是利益主体试图合法化自己的议程(agenda) 并加强其对互联网控制力的工具。特别是互联网名称与数字地址分配机构 (The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 的成立并没有真正实现互联网自我监管, 而是成为美国商务部试图保持对互联网的管理权的载体^③。Baird (2002) 同样分析了 ICANN 标榜的自我管制的局限性, 指出互联网管治需要构建一个全新的多方参与的协商治理模型, 包括多国政府、市场机构、工程技术组织和用户组织^④。对 ICANN 的域名监管研究还有 Bernstorff (2003), 该学者从国际法角度分析了 ICANN 的案例, 指出国际互联网治理体制无法排除先进国家的优先权^⑤。与此观点相似, Drezner (2004) 强调对互联网自治或去中心化监管的鼓吹是错误的, 互联网治理不能离开各国政府强有力的管治, 即使是对于各国达成一致的协定, 强力的国家仍可以左右非政府组织的决策^⑥。

正是基于对以域名管理为手段的互联网管治工作局限的反思, 特别是 1998 年 ICANN 建立并成为国际互联网治理的核心机构后, 从其几年间的监管实践中学者们日益发现互联网治理有着比域名管理更丰富的意义, 知识产权、信息鸿沟、用户隐私、全球合作等问题日益凸现出来。如何在信息科技和全球化背景下探索有效的管理模型和机制, 成为信息学者、各国政府和跨国监管机构关心的问题。

① Klein H. ICANN and Internet Governance: Leveraging technical coordination to realize global public policy [J]. The Information Society, 2002, 18: 193-207.

② Leaffer M. Domain names, globalization, and Internet governance [J]. Indiana Journal of Global Legal Studies, 1998, 6(1): 139-165.

③ Mueller M. ICANN and Internet governance sorting through the debris of 'self-regulation' [J]. info, 1999, 1(6): 497-520.

④ Baird Z. Governing the Internet: Engaging government, business, and nonprofits [J]. Foreign Affairs, 2002, 81(6): 15-20.

⑤ Bernstorff J. Democratic global Internet regulation? Governance Networks, international law and the shadow of hegemony [J]. European Law Journal, 2003, 9(4): 511-526.

⑥ Drezner D. The global governance of the Internet: Bringing the state back in [J]. Political Science Quarterly, 2004, 119(3):477-498.

Mueller et al. (2004) 在给联合国工作组提交的一份有关互联网治理的报告中, 将互联网管治定义为各国政府或/和互联网私营部门为建立规则和秩序以加强公共政策并解决多方管辖权引起的纠纷而采取的集体行动。他们将全球互联网管治所面临的政策问题归纳为: 1, 内容监管与网络文化; 2, 数据保护、隐私与监察; 3, 知识产权保护 and 公平使用; 4, 跨国交易与电子商务; 5, 竞争政策; 6, 公共网络基础设施的安全和保障; 7, 补贴和利润再分配^①。此后学者们对网络管治的模型给予了集中探讨。Hofmann (2005) 提出基于技术体制 (Technical Regime) 的多利益相关方模型^②。Wilson III (2005) 将多个利益相关方总结为: 政府、私营部门、研发机构和公民社会四方模型^③。Christou et al. (2007) 应用政治学中理性行为模型 (Rational Action) 分析了欧盟的跨国公约对各国修正国内互联网监管政策的机制^④。Dutton et al. (2007) 将互联网治理的政策问题划分为 Internet Centric, Internet-user Centric 和 Non-Internet Centric 三种类型, 而内容管制被划分在第三类政策问题中, 并强调对于不同的政策问题需要应用不同的治理模型^⑤。Mueller et al. (2007) 将互联网治理的定义进一步提炼为: 由互联网所有者、监管者、开发者和用户旨在针对全球互联网活动中出现的有关技术标准、资源分配和/或用户行为等问题制定的政策、规章和纠纷解决程序而采取的集体决策。他们认为在提出监管模型之前需要找到被普世公认的互联网原则, 主要是遵从技术模型, 强调可以被技术和标准解决的问题就尽量不使用政策手段^⑥。Solum (2009) 总结了既往研究, 提出了互联网治理的 5 种模型: 1, 网络空间自生秩序和自我监管模型; 2, 跨国机构与国际组织监管模型; 3, 基于代码与互联网架构的技术监管模型; 4, 国家政府法律监管模型; 5, 市场与经济监管模型^⑦。

可见, 互联网内容监管可以认为是互联网治理的一个组成部分, 随着互联网发展的重点从技术设施逐渐向内容服务转移, 内容监管也逐渐成为网络治理这一概念的核心意义。同时在监管方式上, 内容监管不能孤立存在, 也必然与互联网治理的其他方面相辅相成。

-
- ① Mueller M, Mathiason J, McKnight L. Making sense of "Internet Governance:" Defining principles and norms in a policy context [A]. In D. MacLean (ed.), *Internet Governance: A Grand Collaboration (ICT Task Force Series 5)* [C]. New York: 2004: 73-99.
 - ② Hofmann J. Internet governance: A regulative idea in flux [A]. In R. Kumar & J. Bandamutha (eds.), *Internet Governance: An Introduction* [C]. Hyderabad: ICFAI University Press, 2005: 74-108.
 - ③ Wilson III E. What is Internet governance and where does it come from? [J]. *Journal of Public Policy*, 2005, 25(1): 29-50.
 - ④ Christou G, Simpson S. Gaining a stake in global Internet governance: The EU, ICANN and strategic norm manipulation [J]. *European Journal of Communication*, 2007, 22:147-164.
 - ⑤ Dutton W, Peltu M. The emerging Internet governance mosaic: Connecting the pieces [J]. *Information Polity*, 2007, 12(1):63-81.
 - ⑥ Mueller M, Mathiason J, Klein H. The Internet and global governance: Principles and norms for a new regime [J]. *Global Governance*, 2007, 13(2): 237-254.
 - ⑦ Solum L. Models of Internet governance [A]. In L. A. Bygrave & J. Bing (eds.), *Internet Governance: Infrastructure and Institutions* [C]. New York: Oxford University Press, 2009: 48-91.

0.2.1.3. 监管技术视角

技术是互联网内容监管工作的重要支持因素，也是互联网监管研究的重要分支。对互联网内容监管技术的研究最早源于信息过滤技术。早期的信息过滤技术并不具有监管内涵，而是用来过滤大量信息流为用户提供相关信息子集的技术，主要应用于信息检索，人工智能，信息推送等信息服务领域^①。随着网络服务的不断发展才逐渐体现了信息过滤技术对于不良信息管控的作用。

西方学者将互联网内容监管技术粗略的划分为两个范畴：网络阻止 (Internet Blocking) 和内容分析 (Content Analysis)，前者主要关注如何对互联网流动的信息实现定位和阻止，后者关注辨别敏感信息内容以及关键信息精确匹配。Dorseif (2003) 认为有三种成型的办法来实现网络内容监管：IP 地址过滤；域名劫持；和关键词匹配^②。IP 地址过滤通过网络信息流中数据包的 IP 地址段来过滤数据，如果某数据包的来源或目的地是黑名单上的 IP 地址就会被 ISP 服务器丢弃；域名劫持是在域名服务器端不解析被阻止网站的域名请求，这样虽然服务器主机之间的数据包是完整畅通的，但终端用户不能获取该域名下的信息内容；关键词匹配是依托路由器或政府操控的代理服务器，来过滤含有禁用词汇的网页。基于此技术发展的内容分析过滤机制可以干预流经服务器的数据流，并定位、拒绝甚至修改网页内容^③。入侵检测系统 (Intrusion Detection System, IDS) 就是此类探查数据流内容的过滤机制之一^④。需要注意的是内容过滤技术受到网络环境的影响，其复杂性、有效性和目的性会经常发生变化，因此综合多种技术手段形成一整套技术监管体系或机制是互联网内容监管的通常办法。被戏称为“国家防火长城”的中国互联网内容过滤体系，以及英国不列颠电信的“Cleanfeed”系统都是类似的综合技术系统。

我国学者在互联网内容监管技术领域的研究重点主要是敏感信息识别技术。目前这方面的研究主要分为如下三个方向：关键词及其变形形式的匹配算法、关键词拓展和文档内容分析、文本倾向性分析等。

直接的敏感字符串匹配算法需多次反复扫描文本，在处理大量网页信息时效率低下，因此一些改良的多模式匹配算法被引入，如 Quick Search^⑤算法等，这些算法改进了敏感词匹配的速度。然而目前网络上大量词汇出现了变形或扭曲，很多人为因素改变了敏感词的书写方式，如用特殊字符将敏感词拆分，用谐音字代替，用特殊字符代替敏感词中的部分字符等。针对这种字符的变形现象，陈儒 (2005)等提出了模糊匹配的算法^⑥，高庆狮等 (2008) 提出一种基于语义单元的代表树集的关键词过滤算法，该算法通过对

① 程妮, 崔建海, 王军. 国外信息过滤系统的研究综述[J]. 现代图书情报技术, 2005, 124 (6): 30-38.

② Brown I. Internet censorship: Be careful what you ask for [A]. In S. K. Schroeder & L. Hanson (eds.), Freedom and Prejudice: Approaches to Media and Culture [C]. Istanbul: Bahcesehir University Press, 2006: 74-91.

③ Clayton R. Failures in a hybrid content blocking system [J]. Lecture Notes in Computer Science, 2006, 3856: 78-92.

④ Sunday D M. A very fast substring search algorithm [J]. Communications of the ACM, 1990, 33(8):132-142.

⑤ 陈儒, 张宇, 刘挺. 面向中文特定信息变异的过滤技术研究[J]. 高技术通讯, 2005, 15(9):7-12.

句子语义单元的分析,将句子转化成实量、纯虚量、实量虚量混合三种表示形式,通过它们的排列组合构造成一棵以字开始的语义单元表示树,最后利用该树形结构对敏感词及其变形进行匹配^①。代六玲(2004)指出互联网内容监管技术面临的主要矛盾是监管效率与识别准确率之间的矛盾,越是准确的匹配识别,处理的效率就会越低。代六玲因此提出了两层主动式监管模型,并优化了多关键词快速识别与精确匹配的算法^②。这种两层主动模型也在互联网管治中成为主流模式。

基于关键词拓展和敏感词语境的潜在语义分析方法也被引入到敏感新闻识别。沈丽虹等(2005)通过实验验证了潜在语义分析在信息过滤应用中的作用,作者将词汇矩阵进行奇异值分解,生成只包含若干正交因子的低维矩阵,最后利用支持向量机做分类器,达到了良好的过滤效果^③。孙强等(2005)把文本分类的方法引入到不良文本过滤问题中,然而负面样本通常难以获取且在整体样本中占有的比率很小,作者提出了基于一类分类法的不良信息过滤模型。该模型通过对正面文本的分析,选择良好的核函数,构建一个最优的文本分类超平面,从而实现负面样本的过滤^④。

文本倾向性分析可以用来识别作者的态度,从而识别出敏感新闻。金珠等(2005)研究了新闻报道的倾向性问题,基于“知网”的情感体系和动态角色框架,提出了框架填充方法并建立了立场概念库,对报道进行话题立场分类^⑤。柴玉梅(2006)等通过对名人网页中的特征选择,利用文本分类的方法来识别这些网页的褒贬倾向性^⑥。

除了上述的具体技术研究外,黄晓斌和邱明辉(2005)比较分析了页面分级、URL地址过滤和动态文本分析等网络信息过滤方法,并特别探讨了网络不良信息过滤的主要问题与方法^⑦。朱焯行和戴冠中等研究者(2006)构建了一整个网络层级监控模型,逐层监控数据流,并对图像等多媒体信息流的监控提出模型构想^⑧。顾亦周(2007)通过实验验证我国主要网站和网络社区中均存在信息过滤的“电子把关”系统,通过实证发现当前实行的基于关键词内容过滤的电子把关效果差强人意,漏检与过检普遍存在,使得监管陷入了过滤“词汇表容量与网民想象力之间的博弈”^⑨。

0.2.1.4. 法律、政策分析视角

这个视角下的研究往往直接针对互联网内容监管课题本身。Zittrain(2003)分析了美国宾夕法尼亚州的一个司法案例,该州一个民间组织申请法庭命令本州网络服务商

① 高庆狮,李莉,刘宏岚.基于语义单元表示树剪枝的关键词过滤方法[J].The tenth annual meeting of CAST,2008:347-354.

② 代六玲.互联网内容监管系统关键技术的研究[D].南京:南京理工大学,2004.

③ 沈丽虹,周昌乐.基于语义空间的支持向量机的文本过滤[J].计算机应用,2005,25(3):664-665.

④ 孙强,李建华,李生红.基于一类分类法的不良信息过滤模型[J].上海交通大学学报,2005,39(12):1993-1996.

⑤ 金珠,林鸿飞,赵晶.基于HowNet的话题跟踪及倾向性分类研究[J].情报学报,2005,24(5):555-561.

⑥ 柴玉梅,熊德兰,谷红英.Web文本褒贬倾向性分类研究[J].计算机工程,2006,32(17):89-91.

⑦ 黄晓斌,邱明辉.网络信息过滤方法的比较研究[J].大学图书馆学报,2005,1:42-48.

⑧ 朱焯行,戴冠中,慕德君,李艳玲.基于内容审查过滤的网络安全研究[J].计算机应用研究,2006,10:130-132.

⑨ 顾亦周.电子把关:大陆中文网络信息交互平台文本过滤现象初探[D].苏州:苏州大学,2007.

(ISPs) 阻止本州用户可以接触到非法网络色情信息。Zittrain 认为这种行为可以成为规避网络内容监管与言论自由冲突的一种方法,也可能成为类似内容监管行动的行为框架^①。Hoffman et al. (2003) 通过调查统计分析,指出用户对互联网的使用和观感取决于其个人心理特征,容易被外部环境因素左右的用户对网络内容失范表示出更强的反感,而行为主要受个人内部因素影响的用户则更倾向于使用自我管制的办法管理网络内容。这一发现对网络内容监管政策问题设定具有重要理论意义^②。Sandvig (2003) 通过对儿童上网行为的实证分析发现,儿童接触不良网络信息的问题并不像政策辩论中所强调的那么严重,接入控制和内容管制的政策难以在实践中达成政策目标^③。Henn (2003) 指出互联网内容监管的难题在于缺乏全球适用的内容监管标准,因此建立国际互联网内容监管的司法体系十分必要^④。Gomez (2004) 对东南亚主要国家的互联网审查政策进行分析评论,指出这些国家互联网内容监管可以划分为政治表达、反恐、网络安全、数据流的存储和监控等方面^⑤。

在互联网作为新兴大众媒体的发展初期,我国学术界就重视我国互联网内容监管机制的探索。首先表现在对适合我国国情的监管理论与模型的探索上。张磊(2000)强调选择符合我国国情的内容管制模式的重要性,提出基于“国家内部网”拓扑结构的“非对称适度管制”^⑥。谭希培和李仲陶(2003)提出网络环境下国家信息管理制度创新的必要性,这种网络社会信息管理制度实际上就是正在发展成型的国家互联网管治体制和机制^⑦。在这一时期学术界尤其注意对国外网络管制经验的学习评价。李晶(2002)从监管政策、机构、措施、对象和客体五个方面分析了新加坡网络内容管制的经验和对我国的借鉴意义^⑧。王洪波(2005)针对美国、德国、新加坡和韩国的互联网内容管制做了比较研究,提出管制方法要符合一个国家的法制和文化背景^⑨。在这篇文章中可以发现互联网管制的核心问题逐渐从对象内容和政策效果向一个综合有效的管制机制转移。陈桃生(2006)从宪法、法律和公民言论自由权利角度分析了网络环境中政府对言论自由的规制情况,他指出我国当前的网络言论自由受到行政权力滥用和救济渠道缺乏的严重

① Zittrain J. Internet points of control [J]. Boston College Law Review, 2003, 44: 653-688.

② Hoffman D, Novak T, Schlosser A. Locus of control, web use, and consumer attitudes toward Internet regulation [J]. Journal of Public Policy & Marketing, 2003, 22(1):41-57.

③ Sandvig C. Public Internet access for young children in the inner city: Evidence to inform access subsidy and content regulation [J]. The Information Society, 2003, 19:171-183.

④ Henn J. Targeting transnational Internet content regulation [J]. Boston University International Law Journal, 2003, 21: 157-177.

⑤ Gomez J. Dumbing down democracy: Trends in Internet regulation, surveillance and control in Asia [J]. Pacific Journalism Review, 2004, 10(2): 130-150.

⑥ 张磊. 中国“国家内部网”模型与内容管制模式选择 [J]. 财经研究, 2000, 26 (9): 44-49.

⑦ 谭希培, 李仲陶. 论文我国网络社会信息管理制度创新 [J]. 湖南文理学院学报(社会科学版), 2003, 28 (6): 65-69.

⑧ 李晶. 新加坡网络内容管制制度述评——兼论中国相关制度之完善 [J]. 公安大学学报(自然科学版), 2002, 30 (4): 45-49.

⑨ 王洪波. 各国互联网不适宜内容政府管制比较研究 [D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2005.

遏制，且管制手段效果欠佳，强调依靠法律明确法责的规制原则^①。钟瑛（2006）认为我国互联网管理的基本模式是政府主导型管理，通过立法、行政、技术和行业自律的手段进行网络控制与导向^②。李永刚（2007）从公共管理的语境对我国互联网内容监管政策变迁的历史脉络做了梳理，指出我国监管政策在时间维度上变“垃圾桶”决策模式为分类主导模式，在空间维度上从管制虚拟向管制真实转变，在技术维度上，从被动防御向立体防控演进^③。李永刚进一步指出即使监管预期与效果存在落差，民意表达与自由价值的批判层出不穷，中国特殊的政治经济转型期仍决定了互联网内容监管政策的必然性^④，而对中央政府、监管部门、行业机构和网络用户的行为逻辑分析发现网络监管也是很难打破的利益格局^⑤。刘兵（2007）基于经济博弈分析，指出“自上而下加第三方机构”是最理想的监管方式，并基于此对我国网络内容管制框架的优化提出了建议^⑥。任丙强（2007）根据正式/非正式制度，和直接/间接管制的区别，总结了我国互联网内容管制方式的四种类型^⑦。

另一方面对中国互联网内容监管实践的政策评价也是相关领域研究的重点。Qiu (2003) 将中国互联网内容审查 (Censorship) 的特殊性总结为：1，监管行为对网络事件的滞后性；2，中国互联网监管体制 (Regime) 包含繁冗的法律、行政和技术机构，这些机构各有利益诉求，彼此缺乏统一协作；3，中国互联网具体监管工作与跨国 IT 产业有紧密联系，监管技术和监管实施都离不开大型 IT 企业^⑧。Endeshaw (2004) 认为中国的网络内容监管经历了至少四阶段的政策演变：首先，关注信息系统和网络安全阶段；其次，从个人接入向网络控制转变阶段；第三，不同机构分立管理阶段；第四，依托互联网企业实行自我监管阶段。而中国的网络内容监管政策的特殊性则表现为：1，对政治正确与意识形态问题的关注；2，多头且重复的政策法规；3，依靠大量临时规定去因应复杂多变的政策问题^⑨。Cheung (2005) 通过政策分析方法，研究我国互联网监管体制内市场和企业的的作用，重点分析了国际 IT 企业对监管技术支持、自我审查和加密问题^⑩。西方学者对中国的互联网内容监管多持批评和否定的态度，认为这种审查过滤体系与中国宪法对公民表达自由的规定相左。中国政府面对着互联网普及所带来的潜在经济价值

① 陈桃生. 网络环境中的言论自由极其规制[J]. 贵州大学学报 (社会科学版), 2006, 24 (1): 49-54.

② 钟瑛. 我国互联网管理模式及其特征 [J]. 南京邮电大学学报 (社会科学版), 2006, 8 (2): 31-35.

③ 李永刚. 中国互联网内容监管的变迁轨迹——基于政策学习理论的简单考察[J]. 南京工业大学学报 (社会科学版), 2007, 6 (2): 44-48.

④ 李永刚. 中国互联网内容监管的预期与效果——事实及评价[J]. 江苏行政学院学报, 2008, 38 (2): 90-95.

⑤ 李永刚. 国家防火墙: 中国互联网的监管逻辑[J]. 二十一世纪, 2008, 106 (4): 79-87.

⑥ 刘兵. 关于中国互联网内容管制理论研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2007.

⑦ 任丙强. 我国互联网内容管制的现状及存在的问题[J]. 信息安全, 2007, 10: 33-36.

⑧ Qiu J. The Internet in China: Data and issues [A]. Paper presented at Annenberg Research Seminar on International Communication, October 1, 2003.

⑨ Endeshaw A. Internet regulation in China: The never-ending cat and mouse game [J]. Information & Communications Technology Law, 2004, 13(1): 41-57.

⑩ Cheung A S Y. The business of governance: China's legislation on content regulation in cyberspace [J]. New York University Journal of International Law and Politics, 2006, 38: 1-37.

和潜在政治风险的两难选择。为了能在利用互联网经济潜力的同时保持政府对网络的控制力，采取了很多不同的策略来区别对待网络内容^①。但中国政府则认为对网络内容依法实行监管是国际通行的惯例。而且在这样的争论中，中国网民的反应却并不激进。在多年的监管实践中，中国网民并没有像某些西方国家预期的那样采取强烈的反抗态度。相反，由于缺乏对西方价值观的认同，中国网民更加在意互联网所带来的便捷和经济潜力，而非人权或表达自由^②。即使承认网络内容管制是一个问题，但是中国的网络用户反感被认为是网络专制的受害者，对中国互联网的未来发展抱有乐观态度^③。网民的这种态度，尽管可能不全面，但也在一定程度上解释了网络内容监管在中国长期存在的原因。

与多数西方学者对中国互联网监管持有的否定态度不同，Li (2004) 从法规、技术、市场和规范角度分析认为中国互联网的内容监管是成功的，并与中国政府和社会秉持的社会管理理念吻合^④。Boas (2006) 也认为互联网基础结构并不是像既往学者认为的那样以终端对终端 (end to end) 为原则，而是以可塑性为最大特征，因此在技术上可以很好的实现对监管体制和技术的承载^⑤。

0.2.1.5. 既往研究的特征与脉络总结

通过以上多个视角的总结分析可以发现，互联网内容监管在法律、政策、以及电信传播产业发展的研究中的地位日益凸显。但目前研究以规范性分析和定性研究方法为主，针对中国互联网特殊环境的实证研究还不多。表 0-1 是对前文所总结的既有研究的概括。从中可以发现，有关言论自由、媒体管制的理论和模型较为完备丰富。而与互联网监管或内容监管直接相关的成熟模型并不多见。几个研究方向的政策建议都比较雷同，基本是从法律、行政、技术、市场四个范畴提出建议。而应用的方法也以案例分析为主，政策分析为辅，多为定性研究，定量研究较少。

① Zittrain J, Edelman B. Internet filtering in China [J]. IEEE Internet Computing, 2003, 7(2): 70-77.

② Wong B. A matter of trust: The Internet and social change in China [J]. China Rights Forum, 2003, 3: 41-43.

③ MacKinnon R. Flatter world and thicker walls? Blogs, censorship and civic discourse in China [J]. Public Choice, 2008, 134(1): 31-46.

④ Li C. Internet content control in China [J]. International Journal of Communications Law and Policy, 2003/2004, 8: 1-38.

⑤ Boas T. Weaving the authoritarian web: The control of Internet use in nondemocratic regimes [A]. In J. Zysman & A. Newman (eds.), How Revolutionary was the Digital Revolution: National Responses, Market Transitions, and Global Technology [C]. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2006: 373-390.

表 0-1: 既有研究总结

	研究视角	媒体管制	互联网治理	互联网内容监管
本体论范畴	现状问题	意识形态与文化导向；庸俗虚假信息；新闻炒作；行政垄断；	全球信息鸿沟；技术标准模糊；用户行为失范；缺乏各国接受的全球法律框架；知识产权；隐私保护；国际合作；	国家安全；色情信息；知识产权；网络犯罪；隐私保护；
	监管手段	中央政府严格控制新闻单位和新闻发布	国际组织协商；大国技术霸权；	法律手段；行政手段；技术手段
	监管缺陷	行政法规滞后；监管部门繁多缺乏合力；重视内容意识形态忽视产业发展和经济规律；	全球协作失衡；技术模型局限；	监管准确率与效率成反比；违法信息难以定义；权力分散部门冲突；立法滞后；管制客体权利义务失衡；行政管制遏制言论自由；非正式管制成本高昂；实际监管效果欠佳；
	政策建议	健全立法；尊重市场规律培植产业潜力；缓和中央管制构建自治模式；加强国际交流；	综合多种手段；完善立法；加强自律；	完善法律落实法治；综合利用多种技术；尝试分级体系鼓励自我管理；
方法论范畴	模型应用	国内法对国际法的适应；媒体公共和个体利益的矛盾权衡；网络新媒体双向互动的传播模型对传统传播理论的颠覆；	技术架构；国际组织；国内主导；网络自治；经济市场；	政策冲突模型；技术接受模型；
	适用理论	公共福祉理论；明确即刻危险原则；事后审查原则；新闻自由论；资源稀缺论；诉诸感性论；不可选择论；国际传播理论；	规制理论	经济博弈论；成本收益分析；从管制到治理；
	研究方法	国外案例分析；总结政策变迁；分析现状找出问题提出对策；	体制变迁分析；案例分析；国际法研究	国外案例分析；经济分析；政策分析；用户行为分析；

0.2.2. 国外互联网内容监管主要模式简介

如前所述,互联网内容监管在全球范围内都有深厚的理论和实践基础,介绍各个国家网络内容监管经验的研究文献也不少^{①②}。应该说多个国家在处理互联网犯罪、网络侵权、网络信息跨境传播等政策问题时有着多样、综合的办法,且也在不断发展变化。特别是西方发达国家,有着较完善的政治、经济和社会制度环境,从法治、市场、技术、公众等多种渠道对互联网信息内容开展全方位的治理工作,难以简单概括其监管模式。本节尽可能梳理出部分典型国家的互联网内容监管的相对侧重的特征,为理解各国互联网内容监管的工作,并最终描述中国互联网内容监管机制提供一个对比的角度。

0.2.2.1. 美国:有争议的监管,更积极的监控

美国宪法与司法实践对言论自由有着特别保护,美国社会对互联网内容的监管有较强的敏感。但同时美国又是互联网的发源地,有着极丰富的网络管理资源,互联网是美国拓展国家利益的重要平台。因此,纵观美国网络内容监管的历史,会发现一方面美国立法、司法、行政等权力主体和社会公众群体对网络内容监管保持极大的审慎态度,另一方面在涉及国家安全的领域美国政府对互联网开展了全面深入的技术监控,并且能获得多数公众支持。

首先,基于美国保护言论自由的政治传统以及三权分立的政治体制,美国互联网内容监管是一个长期争议的话题。美国宪法第一修正案严格禁止联邦、各州以及地方政府对公民言论开展审查行动。互联网信息内容的监管同样受到严格的制度限制。相对而言,美国的网络内容监管更加倚重在既有的法律框架和社会体制下的公众对话、立法辩论、司法审核等方式,由私人部门或地方政府发起的局部管制逐渐代替了直接的联邦层面的统一监管成为主流模式。从上世纪90年代开始,美国便开始尝试限制互联网上色情内容,特别是儿童色情信息。但是在具体权衡未成年人保护与言论自由双重价值时,美国陷入了长期的立法争议,使得美国的互联网内容监管在全球范围看都是极特殊的国家。

1996年,作为当年修订的《电信法》的其中一篇的《传播庄重法(Communication Decency Act)》在国会通过,并被签署为法律。该法旨在消除网上低俗和色情信息对少年儿童的影响。其中规定了网络服务提供者对青少年获取色情信息采取禁止技术时不承担法律责任。《传播庄重法》一经出台便引起极大争议,美国民权联盟(American Civil Liberty Union)就此代表多个民间组织于1997年向美国最高法院提起诉讼。最高法院认为《传播庄重法》“对言论自由的保护造成了沉重的额外负担”,9名大法官裁定其中有关禁止低俗内容传播的条款违反宪法。但是保留了该法的第230款:互联网信息服务提供者不必对第三方在网络上的言论行为负责;信息服务提供者出于好意自愿禁止某些冒犯性资讯或为第三方提供禁止内容接入技术也不承担法律责任。

① 刘兵. 关于中国互联网内容规制理论研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2007.

② 张化冰. 互联网规制的比较研究 [D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2011.

1998年，为弥补《传播庄重法》被判违宪的空白，美国又颁布了《儿童在线保护法 (Child Online Protection Act)》以控制未成年人获取互联网上被判定为少儿不宜的信息内容。但同样因为难以在保护未成年人的同时不侵犯成年人获取信息的权利，于1999年被最高法院裁定违反宪法。

2000年，美国颁布了《儿童互联网保护法 (Children's Internet Protection Act)》，该法不在寻求广义上全网络范围内的内容监管，而是要求接受联邦教育基金资助的全国范围的学校和图书馆采取措施阻止未成年人通过其网络接触到网上不适宜内容或不安全的信息行为，安装色情信息过滤软件，允许成年人要求删除或屏蔽子女对特定信息内容的接触，并监控未成年人的网络行为。该法颁布后，美国民权协会和图书馆协会 (American Library Association) 便起诉其对图书馆的内容审查要求侵犯公民言论自由权利。经过多次上诉，美国最高法院最终于2003年裁定《儿童互联网保护法》符合宪法，可以施行。

除却对已经颁布的法律反复进行合法性审核，美国国会多年来还有过多次的对互联网内容监管的立法尝试，但均因类似的原因未被通过。因而美国互联网内容监管转而求取各州、各地方政府的立法和司法检查、以及互联网行业或公众组织的关注。截至2013年，美国有12个州要求学校和图书馆安装信息过滤软件，有13个州要求学校和图书馆采取适应的保护未成年人的策略，有5个州要求互联网服务提供商对接入用户提供可以管控所浏览信息的技术或工具。同时包括苹果、谷歌、脸谱等多家互联网企业都自发采取措施限制冒犯性信息内容。

与以上介绍的美国慎重且去中心化的网络内容监管策略同时发展的是，一个有计划有组织有目的的全美国乃至全球范围的互联网信息监控与安全保护的技术体系。

1998年5月，克林顿政府发布了《关于保护美国关键基础设施的第63号总统令》，首次正式明确了信息安全的概念、意义、目标，设立了关键基础设施保障办公室，指定保护一批重要的政府部门，到当年11月这批部门都完成了详尽的信息保护计划。2000年1月，又颁布了更为详尽具体的《信息系统保护国家计划》。

“9·11”事件发生后，美国的网络安全战略全面升级。2001年10月，布什政府发布了《信息时代保护关键基础设施》，将原有的国家互联网基础设施办公室升格为总统关键基础设施委员会。同年又通过了著名的《爱国者法》，其与2002年颁布的《国土安全法》一起背书了美国政府对公众互联网信息和数据资源的监控行为。2003年2月，美国发布了《确保网络空间安全的国家战略》，正式将网络空间安全提升至国家安全的战略高度。提出了三项总体战略目标和五项具体优先目标。2006年，布什政府发布《国家基础设施保护预案》，标志着美国互联网安全战略由积极防御转为攻防兼备。2007年，美国空军组建了专门负责实施信息网络攻击的空军网络司令部。2008年，布什政府再次发布了“国家网络安全综合计划”。

由于互联网在奥巴马竞选时起的巨大推动作用，奥巴马政府上台后特别重视美国的互联网安全和利益。2009年5月，奥巴马政府公布《网络空间安全评估报告》，明确了新政府的全球互联网战略。2009年6月，美军组建新的网络战司令部，整合各军种指挥机构，美国因此成为全球首个公开正式将战争机构引入互联网的国家。2010年1月，美国国防部提出《四年任务使命评估报告》，指出网络中心战是美军的核心能力。同年5月，奥巴马做了《2010年国家的安全战略报告》宣称网络安全威胁是美国面临的最严重的国家安全公共安全和经济安全挑战之一。2011年5月奥巴马政府又发布《网络空间国际战略》，提供了美国在全球互联网建立主导权的战略。互联网信息内容愈发从美国政府需要应对的政策问题转向为其谋求网络霸权地位的工具。特别是“斯诺登”事件曝光了美国多个政府部门的多项全访问网络信息监控行动，使得美国互联网监控战略被世人所知。

从以上的总结中发现，美国的互联网内容监管既与美国政治传统和体制紧密相连，又得益于其强大的网络技术与资源。使得美国的网络监管始终处于有效地国家治理框架之内，同时又能为谋求网络国家利益起到推动作用。

0.2.2.2. 欧盟（欧洲大陆）：有法可依的分类治理

与美国不同，欧盟国家较早就意识到高位阶的成文法律对互联网内容监管的重要性。2002年欧盟颁布了5个适用于所有信息网络的一致指令，要求成员国尽快落实为国内法律，其中就有针对垃圾邮件、网络犯罪、未成年人保护等内容性问题的统一部署。2005年12月，欧盟委员提出《视听媒体业务指令》，禁止播出色情、极端暴力等伤害未成年人的节目。欧盟将网络信息内容区分为非法和有害两种。对前者，采取立法、司法和行业自律等方式限制传播，特别针对儿童色情、种族仇视等方面的内容。而对于后者，则进一步区分为限制传播内容和冒犯性内容，倡导社会、家庭的力量约制青少年对这些信息的接触。

德国是欧盟的主要国家，对互联网信息内容采取较为有力的监管姿态。1997年6月，德国颁布了世界上第一部互联网传播法《多媒体法》。随后德国还进一步颁布了《电讯服务法》、《数字签名法》等，并根据实际需要修订了《刑法法典》、《治安条例法》以适应网络内容监管的需要。德国的互联网内容监管主要针对网上传播的色情、暴力等危害儿童身心健康的信息、煽动纳粹恐怖主义、种族歧视、侮辱和诽谤言论等。德国内政部是负责互联网信息安全的最高政府部门，下设信息技术安全局并设立了网络警察，负责监控网络信息。德国政府还特别成立了“危害青少年媒体检查处”，专门负责追踪、识别、和检查网络信息内容，一方面运用技术手段阻隔青少年接入不当信息，另一方面要求网络信息服务提供商自觉保护青少年权益，否则就要接受长期的政府督查。

欧盟的另一个主要国家——法国，也很重视互联网内容监管。早在1996年，法国便修订了原有的关于通信自由的法律条文，要求互联网的介入提供商提供信道封锁的技

术，建立行业委员会制定职业规范，并对声明会对违反规定的企业追究刑事责任。1999年还成立了互联网国家顾问委员会，协调政府与行业主体共同对网络信息开展管理。随着时间的推移，法国对网络内容的监管力度也在增强。2000年，法国法院要求雅虎删除其网站上涉及纳粹主义的信息。2001年，美国地方法院认为法国法院的判决与美国宪法相违背，支持雅虎不必执行法国法院判决。但该意见没有得到美国最高法院的支持。该案例成为跨国公司信息内容监管的里程碑事件。跨国网络公司遵守当地法律由此逐渐成为惯例。2006年，法国法律增加了“互联网服务供应商必须向用户介绍并推荐使用内容过滤软件”的条款，并且要求每一个内容提供商都要遵守与电信监督机构签订的合同。2009年，法国议会通过了“LOPSSI 2法”，要求互联网服务提供商必须阻止用户接入法国内务部开列的儿童色情网站，同时还补充了有关禁止非法下载的条款。

欧盟国家数量多，文化背景不一。但从欧盟委员会的统一指令和德法两个主要国家的监管行动来看，欧盟国家特别重视未成年人获取网络信息时的保护措施，注重以欧盟统一的和各国特色的法律为基础，以多种监管方式区别对待不同的网络信息内容，同时也比较注重发挥社会力量营造网络共管的气氛。

0.2.2.3. 英联邦：注重行业自律的力量

相对欧洲大陆国家以成文法为基础，政府主导推行网络信息监管的做法，以英国为代表的英联邦国家更加注重发挥互联网行业组织的自律力量。

1996年，英国的互联网信息服务提供商自发组织成立了网络观察基金会（Internet Watch Foundation），以制定标准、接受用户举报等方式指导互联网行业开展信息内容自律行动。该委员会是在英国工业贸易部、国内事务部、城市警察署的支持下开展工作的，由12人组成董事会，其中4人为网络业主，8人为非网络人士。同时，英国互联网信息服务提供商协会还拟定了《从业人员行为守则（ISPA Code of Practice）》，强调互联网信息内容适用既有的传播法律，运营商应接受公众举报投诉并设立内容分级和过滤系统。在长期的互联网监管实践中，英国通过立法保障和行业自律、辅之以政府指导，贯彻“监督而非监控”的理念。

但从本世纪初开始，由于全球安全形势的变化，针对恐怖主义和网络犯罪的泛滥，英国也开始加大互联网内容监管的力度。截止2013年，在拥有5至15岁未成年人的家庭中有43%安装了网络信息过滤软件。卡梅伦首相表示2014年前，英国所有的网络服务提供商均应安装信息过滤系统，主要针对儿童色情、种族主义、恐怖主义等信息。英国的各大互联网服务提供商均响应号召，纷纷架设自己的信息过滤工具。

澳大利亚也是较早开展网络内容监管的英联邦国家之一。澳大利亚的相关监管工作是由地方政府首先推动的。1995年11月，西澳大利亚省通过了《检查法案》，直接规定网络业者对网络传输内容负责。1996年又修正《检查法案》，规定网络信息犯罪行为

包括：传输、获取、展示明知为禁止内容的文件；播放含有禁止内容的广告；向未成年人提供限制级内容文件；向未成年人提供可获得限制级内容文件的渠道等。

1999年《广播服务补充法（在线服务）》在澳大利亚参议院通过。指定澳大利亚广播局(ABA)为负责调查网络管制问题的专门机构。2000年1月1日起开始受理侵扰性内容申诉，要求所有ISP必需对网上的流通内容进行过滤，并公布了一份禁止访问的网站清单。澳大利亚广播局从四个战略方向出发开展网络内容监管工作：一、培植产业协会，评价并记录监控行为规则的有效性，就规则的空白或失灵制定产业标准，保证产业发展，并要求网络行业主动遵守调整其社会义务的全面指导方针；二，对有关禁止性内容申诉进行调查，遵从特定程序，以限制对禁止性内容的获得；三，研究社会对互联网的使用情况，对公众进行教育，以提高公众对解决内容问题的重视；四，密切关注和参与解决互联网内容问题的政府间行动和其他国际行动。

2005年，澳大利亚广播局改组为澳大利亚通讯与媒体局(ACMA)，并开始运营澳大利亚境内的互联网违禁信息的热线举报机制，包括儿童色情或虐待等信息。在具体监管中，对网络信息内容的分级和分类的标准等同于过澳大利亚电影与电脑游戏领域应用的国家分类体系框架(National Classification Scheme)。由ACMA执行的内容举报框架体现着多方共管特征，政府、产业以及用户社群都在网络内容监管中扮演着重要角色。由用户或民间组织对网络信息内容提起举报，政府就此作出审查和处理的机制也日益变得严格。2009年3月，ACMA首次对一个拒绝履行链接删除通知的网络运营商开出罚单，每天罚款一万一千美元直到违禁内容被删除为止。而且依照法律规定，ACMA可以更多地获得用户在网络上的私人数据信息。从2010年起，有政党提出建立遍及澳大利亚全国范围的互联网过滤技术体系，但该立法建议被搁置至今，然而由互联网信息服务提供商自发组织的局部过滤体系仍然可以运营。

从英国和澳大利亚的网络内容监管特征总结中可以发现，互联网行业组织、社会公众团体是监管的重要推动力量。但随着网络内容问题的逐渐突出，两国政府也都加强了监管的计划性和力度。

0.2.2.4. 亚洲邻国：侧重政府主导的行政管制

亚洲国家的互联网内容监管中比较典型的有新加坡和韩国。新加坡的互联网内容监管起步较早，1996年即颁布了《网络管理办法》和《网络行为准则》，对网络业者采取分级授权制度，按性质与提供内容分为需要登记注册与无需登记注册两类。此外，还制定了《网络内容指导原则》，对危害公共安全与国防、破坏种族及宗教和谐、违反公共道德的网络信息开展治理。新加坡的网络主管机构是媒体发展管理局，是在2003年由新加坡广播局与电影、出版等主管部门合并成立的。在监管早期，互联网的信息服务都被纳入到国家广播管理体系中进行监督管理，由政府主导开展较严格的审查。互联网信息服务提供商必须接受分类许可并在广播管理部门注册登记，如果网络运营商涉嫌违规

信息就会从源头予以制止。同时,对网络信息开展审查,特别是对于进入家庭或未成年人会接触的信息都有着更大力度的政府审查。随着时间发展,新加坡的网络信息内容监管逐渐体现出政府、企业、公众共同参与,联合管理的特征。媒体发展管理局将分类许可、鼓励产业自律、和积极开展公共教育等措施相结合,不再强调预先审查,而是更注重 ISP、ICP 自行遵守法律,判断信息是否违规。新加坡三家主要的 ISP 业已提供了可选的家庭网络访问工具,过滤大量色情内容。

韩国注重互联网监管的法律先导原则。1995 年即颁布了《电子通信商务法》,为网络信息内容监管奠定了法律基础。随后,成立了“信息和通信道德规范委员会(ICEC)”,其有权根据网络内容确定被封堵的站点黑名单,并命令信息提供者删除或限制信息。2001 年,《不当 Internet 站点鉴定标准》和《互联网内容过滤法令》生效,网络服务提供商被要求封锁政府编列的站点,并为青少年接入互联网提供信息过滤软件。可以说,韩国不仅仅有专门的互联网管理的法律,其他法律法规也在网络时代不断扩充修订,伸入到网络内容监管的领域。韩国网络内容监管的对象涉及广泛,有关国家主权、青少年保护、网络诽谤、性暴力、网络犯罪、色情等信息均是监管的重点。

韩国在网络监管工作中的另一个典型案例是实名制的兴废。2005 年 6 月,一名女孩在地铁车厢内与一名老人发生口角争执,其录像被人用手机拍下上传至网络。随即该少女遭到“人肉搜索”,个人真实信息被曝光于网络,其个人、家人的身心受到极大冲击。以此事件为契机,2005 年 9 月,韩国信息通信部正式举行了互联网实名制的听证会。在此后的一年多时间里,逐步试点扩大了网络实名制的应用范围。最终在 2007 年,正式在全国范围推行了实名制,要求日均页面浏览量在 30 万人次以上的门户网站,以及日均页面浏览量在 20 万人次以上的媒体网站,必须引入身份验证机制。在实名制实施一年后,2008 年 10 月韩国女星崔真实自杀,自杀原因被认为与网络谣言直接相关。该事件引发了社会对实名制制约网络暴力的有效性的质疑。有韩国学者的研究指出网络实名制对减少网络诽谤的作用甚微,但对网络用户活跃性的降低作用却十分显著。而且实名制反而引起了身份伪造软件的滥用。2011 年 7 月,韩国主要门户网站和社交网站遭黑客攻击,约 3500 万名用户个人信息泄露,引发韩国社会史无前例的一场有关网络安全和政府网络管理能力的危机。事发一个月后,韩国政府首次表态会重新考虑网络实名制的必要性。2012 年 8 月,韩国宪法裁判所裁定网络实名制违宪。自此,实施 5 年之久的韩国网络实名制,正式画上句号。

新加坡和韩国的网络内容监管,是政府主导的行政监管手段的代表。二者都是在政府的关注推动下,基于法律条文对互联网内容开展多方向的治理。类似的还有日本和越南。相比于西方国家,亚洲国家的网络内容监管的对象更多样、敏感,还会往往涉及政治、宗教话题,因此有更重的监管任务。由政府主导监管就成为必然的主要监管模式。

但这种自上而下的强力型监管更可能产生误判，需要能够不断修正的政策过程，并逐渐向多方参与的综合共管模式改变。

0.2.2.5. 对比总结

通过以上的简要梳理可以发现，各个国家的互联网内容监管都直接受到各国政治法律制度、文化背景、社会风俗等因素所决定。各国均很重视监管的法律基础建设，也都有与国家安全、社会安全、电信管理等部门紧密联系的管制机构。虽然对互联网企业的责任认定不一，但互联网行业组织、社会公众的宣教参与是各国日益倚重的重要监管力量。这些提醒人们，互联网内容监管在全球范围内都是一个复杂的工作，各个国家均试图依据自身特点建立一个综合性的有效的管理体系。换言之，不局限于网络内容监管一项政策领域，而是重视与之相关的整体的管理机制的建设。

通观各国的监管活动，可以发现内容分类、分级审查过滤，接受公众投诉，鼓励行业自律，鼓励家庭父母对儿童的保护，加强立法研究，加强国际、政府民间、企业个人之见的合作沟通等做法是比较普遍的监管方式。但各国对需要管制的内容的限定和监管尺度的把握各有不同。美国、英国对互联网信息内容采取比较谨慎的态度，几乎只有儿童色情才是必须绝对管制的信息。欧洲大陆国家由于历史原因对涉及纳粹和种族主义信息更加敏感。而亚洲国家往往还需要监管政治言论和宗教言论。相比中国网络内容监管，发达国家往往更加重视基于政治体制的综合监管机制，其监管政策往往指导性更强而不像中国政策那样具体详细。中国的网络内容监管则更加注重政策的工具和效果作用，缺乏整体的机制思考，这更体现了相关机制研究的重要性。

0.3. 研究目标、内容与方法

0.3.1. 研究问题与目标

本文针对互联网监管领域中的内容监管机制展开研究，旨在描述分析其历史演化、现实效用和改进方向。在分析以往研究局限的基础上，本文提出四个基本研究目标：

第一，分析演化历史，描述变迁原因。互联网内容监管机制从来不是一成不变的，而是与我国网络环境的发展变化紧密相联系。对监管机制的动态描述和历时分析，可以比静态的截面研究更准确地找出机制要素和变迁原因。以往的研究中对监管历史的描述多是从定性分析出发，本文力图利用情报学的研究方法对我国互联网内容监管机制的演化过程作出定量分析，对监管问题、监管相关方、监管策略和方法的变迁给出实证描述。

第二，评价现实效用，找出管理问题。在以往研究中，对网络内容监管效率的评价往往以技术测试和定性描述为主，有一定局限性。在分析了机制演化历史之后，对监管现状和效用给出合理评价，分别找出当前监管的优势特点和困难瓶颈，对于我们理解网络监管并把握好互联网发展特征都有重要意义。如果能在分析中找出与当前网络环境不相协调适应的管理问题，就可以帮助我们对网络监管提出合理化建议。

第三，构建合理模型，给出政策建议。在以往的针对中国互联网内容监管，甚至是对整个国际互联网监管体系的研究，都没有给出合理完备的政策分析模型。另一方面，在政策分析领域中的诸多研究模型中，也没有特别适合分析互联网时代复杂多变的政策环境的。因此，结合中国网络内容监管的实践，总结监管特点，提出合适的理论模型，既可以帮助我们更好的发挥网络内容监管的作用，也可以对信息政策和互联网政策研究理论的发展做出帮助。

第四，回归基本问题，探讨理论根基。从不同的理论视角看，网络内容监管是在新媒体环境下的媒体管制，是在信息系统中针对特定信息流的控制，是社会巨系统与网络环境子系统之间的信号交互，是信息化社会里知识生产和传播机制的一环，同时也是国际政治角力、政治价值取向博弈的平台。在中国的社会环境下，从情报学理论视角出发，对网络信息内容监管的核心问题做出理论探讨，是当前网络内容监管急需也必要的学术任务，可以更好地指导情报学相关分支与中国互联网监管实践的有效结合。

0.3.2. 研究视角与内容

为了全面而准确地把握中国互联网内容监管机制的演化历程和现实状态，需要突破既往研究中基于案例的定性分析，找到更合适视角对该课题进行实证描述。我国一直重视网络监管工作，相较于西方依托法律体系进行网络管理的思路，我国的互联网建设和管理深深地植根于行政管理体制，依靠于行政管理法规。从 1994 年我国首次接入国际公用互联网至今，我国颁布了大量的包括内容监管在内的有关网络管理的政策法规。这些监管政策分布面广，涉及互联网多方面的管理问题，而且彼此有着功能联系，体现着我国在一定历史时期内对互联网发展建设和监督管制的策略办法。本文选取我国历年来颁布的有关互联网内容监管的政策法规作为研究原始数据。一方面这些与内容监管相关的政策法规涉及到多层次多类别的管理问题，是我国互联网内容管理体制的功能缩影；另一方面，这些政策也是我国网络内容监管体制发展演化的历史记录。通过对这些政策文本的分析，可以挖掘出我国网络内容监管的关注重点，监管主体和监管方法，从而克服既往研究的缺憾，对整套网络内容监管体制及其演化历史做出全面的描述，并对其作用和变迁的机制给出更准确的解释。

本文研究内容主要包括以下几个方面：

- 1，体制演化挖掘。包括监管问题，监管主体和监管策略三个方面的分析。在近 20 年的监管实践中，网络内容监管体制在不断的发展完善。对历史上监管问题变化的分析既可以显示出我国互联网环境的变迁的特点，又可以发现监管体制功能结构的演化历程。同时，网络监管的主体单位也不是单一的，而是多层次多主体且相互协同的。对网络内容监管的主体单位进行挖掘分析，可以发现网络监管工作的政策过程特征，为其效率评价打下基础。另一方面，对不同监管对象的监管策略和方法也是不同的。主要的监管方

法在不同的历史时期也有不同的侧重。对监管策略的总结研究是分析网络内容监管体制变迁的重要组成部分，也有助于挖掘体制背后的管理机制。

2, 监管现状分析。政策体制的历史演化可以发现监管机制的特点要素和变迁状况。要深入分析这些因素需要对当前的监管现状做出评价。通过分析这些特点要素与当前网络环境之间的适应和冲突，可以优化监管机制模式，为管理提出建议。具体研究内容包括当前监管机制与历史演化的传承关系，当前监管特征，当前互联网结构、服务应用，舆论文化和产业经济等环境特征。

3, 适应性模型构建。当前的政策科学研究的思路，已经从重视单个政策的效果评价转移到对整套政策体制的关注。特别是对于互联网这样的新兴媒体，其技术特征、服务方式、以及舆论环境都发生着快速的变化。这更要求政策研究者从单个政策的细节跳出来，从宏观社会的运行机制来理解互联网政策问题。本文将监管政策视为社会信息系统的内部信号，以该信号为依托，互联网监管的主客体不断发生相互作用，彼此适应。通过实证研究发现这种互动和适应的关键环节和参数，可以对复杂的社会巨系统的政策作用机制做出模型描述，这对互联网监管主体的监管思路和方法创新具有重要意义。

4, 分析方法与理论问题的探讨。从方法论的角度上看，本文的研究有着较为重要的意义。相关研究中应用的理论和模型非常繁杂，不同学科有不同的研究视角与方法。本文从情报学的视角出发，在知识社会和信息空间的角度思考互联网和对之的监管工作的意义。力图梳理出更加适用这个课题的研究方法，并在理论问题的探讨上做出一定程度的突破。

0.3.3. 研究路线与方法

本文的研究紧密围绕政策体制演化的揭示和适应性监管机制的提出两个核心任务。

本文总体研究思路是以政策文本为基础数据，通过文本和内容分析，得到政策体制的演化进程。分析演化原因和现状特点，找出当前网络监管机制的基本形态。通过对该机制的效率评价，发现其与当前互联网环境变迁的适应作用。进而构建合理的适应性政策模型，为改进监管机制提出建议。应该说本研究是从政策评价出发，落脚于监管机制；从政策现状与结果的揭示出发，落脚于决策过程的重塑整合；从描述性研究引申为规范性研究；从实证探讨走向价值探讨。

美国政治学家金顿（Kingdon）在其著作《议程、备选方案与公共政策》^①中提出了有关政策制定过程的多源流分析框架，如图 0-1 所示。多源流模型认为政治决策系统存在着问题源流、政策源流和政治源流三种过程。问题源流泛指从社会生活中得到的社会状况指标、焦点事件和项目信息反馈等社会事件的信息，它提出政策形成和变更的需求；政策源流是社会问题的解决方案的集合和变迁，它是政策建议的备选方案；政治源流涉

^① Kingdon J W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.) [M]. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

及政策过程的诸多参与者和利益相关方，其不断竞争协作而形成一系列社会政治活动，它是政策过程的干预者。三个源流互相分立，各自演化，最终在被称为“政策之窗”的历史机遇期中相汇合，最终在多方面因素共同作用下形成新的政策。

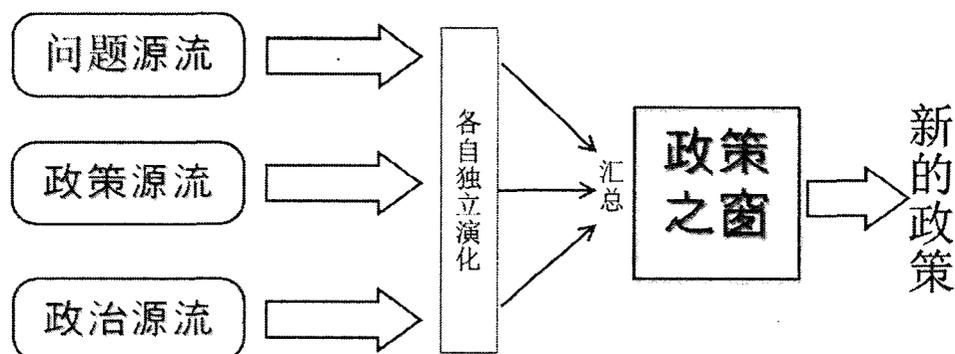


图 0-1: 金顿多源流模型政策过程分析框架

本文在多源流政策模型基础上，结合中国互联网内容监管的实际状况对其加以适当修改，使这种政策过程的分析模型成为本文行文构思、研究安排的一种结构上的借鉴，并由此提出本文的主体研究结构。本文将网络内容监管的政策体制，对应金顿多源流模型，区分出三个独立的演化源流进行研究：监管问题（问题流），监管主体（政治流）和监管策略（政策流）。从这三个源流出发，分别研究过去 20 年来我国互联网内容监管的监管功能、监管机构和监管手段的演化。从演化过程的揭示中发现监管机制的特征，并分析该机制与当前的网络环境的相互作用，评价其效率，找出可以改进监管机制的政策之窗。进而提出基于复杂适应系统理论和复杂管理观的复杂适应性政策模型，为网络内容监管工作提出改进建议。在实证和模型研究的基础上，最终回归到有关智识自由的基本理论问题的探讨，为情报科学在该领域的基本范式和研究方向做出建议。本研究的技术路线如图 0-1:

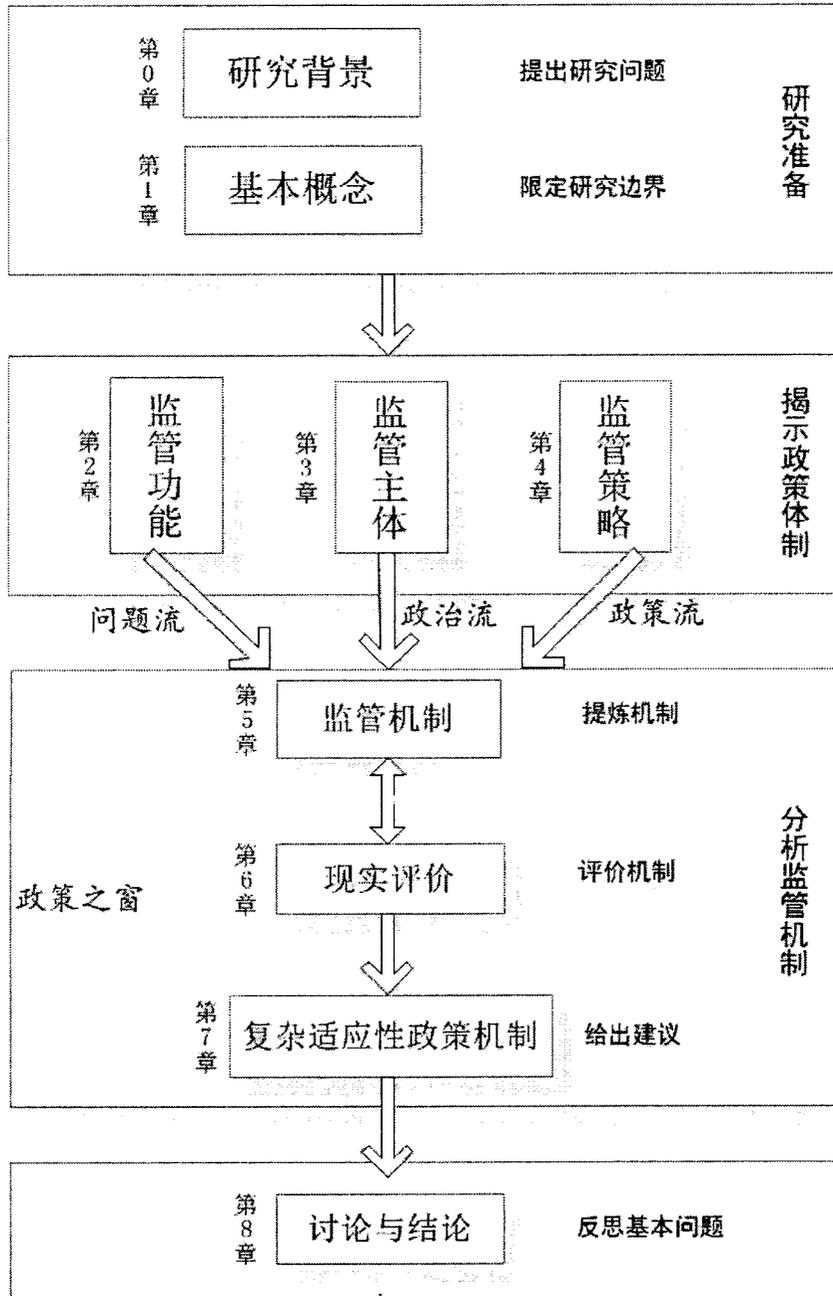


图 0-2: 研究路线

对应不同的研究问题和阶段，本文将采用不同的研究方法。主要而言是定量与定性相结合，实证分析为基础、规范论证为目标的方法。具体而言如下：

1，文本挖掘。文本挖掘 (Text Mining) 顾名思义就是从文本或文本集中进行数据挖掘的工作。文本挖掘一般包括文本分类、聚类、信息抽取等，涉及数据挖掘、信息检索、机器学习、自然语言处理和统计分析等多种具体技术，是一种多学科混合，跨领域应用的研究方法。旨在把隐藏在文本中的非结构化信息挖掘，提炼，组织成结构化信息，从而实现知识发现。文本挖掘的方法适合本研究中利用政策法规文件文本提取三个监管源流，挖掘监管政策体制的工作。

2, 内容分析。内容分析 (Content Analysis) 是一种对大众传播信息进行分析的有效办法。该方法介乎于定量与定性分析之间, 通过对信息内容进行正规化结构化的审读, 提炼出信息本质内容, 被广泛地应用于社会学、传播学中的意群分析、比较分析和趋势分析等。在本研究中, 应用该方法于网络监管政策文本的研判, 是文本分类和主题识别等工作的基础。

3, 社会网络分析。这是情报学研究的常用方法之一。将某特殊问题简化为节点和关系, 通过网络拓扑的方法, 分析得出抽象结论, 再进一步结合社会问题本质进行解释。本研究中的政策体制挖掘, 通过情报分析和社会网络方法, 构建了政策引用网络, 政策合著网络等图谱, 并分析这些图谱的演化图景。

4, 专家访谈。访问者和被访者面对面地交谈是一种广泛应用于多种学科的社会调查方法。相比于其他调查法, 访谈法针对性更强, 信息量更大, 可以关注被访者的细节表达。通过对网络内容产业的从业者、研究者和管理者进行开放式学术访谈, 可以弥补文本挖掘和资料分析的不足, 直接获得隐性信息。本文的监管机制解释和评价工作, 应用了该方法。

0.4. 研究难点和创新

本研究在实证阶段和规范讨论阶段分别面临着较为困难的挑战。

首先, 研究边界不易划定。网络内容监管课题本身十分宏大, 涉及面广, 概念众多, 没有官方统一的或者学术共同体公认的边界。我国的网络内容监管工作起步早, 但定型慢, 多方参与, 渐进演化。其监管机制不但是多层次多角度的, 而且是不断发展变迁的。这种状况就要求本研究尽量全面的总结以往的研究成果, 采取巧妙的方式划定研究边界, 既不会“一刀切”, 生硬地划定内容监管的概念, 又不会模棱两可, 影响深入研究的进行。

其次, 研究数据量大。政策文本是非结构化数据, 从大量文本中进行深入挖掘, 得到有价值的信息是一个难点。同时为了揭示互联网环境的变迁需要整理收集大量新闻报道、研究报告等数据, 并需要采取访谈形式征询专家意见, 所有这些方法提供的大量数据需要逐一甄别, 组织, 利用。为了达到准确的研究目标, 本文的文本挖掘和内容分析的大量工作都是人工进行, 在保证效率的同时尽量确保分析结果客观无误。

再次, 缺乏理想的研究模型。对信息政策的研究, 一直是情报学领域重要的研究分支。但是以往的研究多针对宏观层面的国家信息政策展开, 而且没有形成情报学领域内成型的研究模型与方法。本领域内对国家信息政策的研究多偏重信息科学方法和信息社会理论, 往往无法深入到政策过程内部进行有政治科学和政策科学意义的研究。另一方面, 互联网作为一个新兴事物, 不断发展变化, 网络立法和有关网络的政策监管本身就还处在不断试错不断摸索的过程中, 针对网络政策的研究更加缺乏有效的研究模型。这也为本文的研究造成了方法论上另一个挑战。

最后，监管机制描述难度大。政策评价一直是政策科学研究中的重点和难点内容。从情报学研究领域出发，只能为该工作提供一定的方法支持。要牵涉到诸多利益主体，诸多环境因素，为监管机制做出客观评测，是一个有待突破的研究重点。

即便面对以上提出的种种研究困难，本文的研究还是在目标设定和方法选取上有一定的特色和创新，表现在如下几方面：

1，研究对象围绕政策机制的揭示。对于中国互联网内容监管的既往研究多集中于某个政策效果的方面。但由于监管体制在不断变化，这些研究得出的结论往往不同，有的甚至相左。本文力图通过政策文本，挖掘出监管体制的发展和变迁，并通过其与网络环境变化的互动，来分析揭示一个较为完整的网络内容监管机制。这种机制揭示要比单一的政策分析具有更强的实践指导意义。

2，研究方法突破。本文力图借助情报科学擅长的文本分析、社会网络分析和印证分析等方法，通过对网络内容监管政策体制的挖掘，发现监管机制的特征和演化。比既往研究更加客观真实地厘清了我国互联网内容监管体制的全貌和历史变迁，拓展了相关领域研究视角，为情报学研究引入了政策科学研究的新命题。

3，提出复杂适应性监管机制。本文将社会信息系统视作一个自演化的复杂系统，将互联网看作为这个系统中的骨架结构，将政策视为信息系统中的作用信号，并据此提出监管主客体相互适应的复杂适应政策模型，是对网络内容监管问题的重新设置和思考，比既往研究更具有现实意义。

0.5. 小结

本文旨在发现并描述中国互联网内容监管体制在过去的 20 年时间里不断演化的过程和原因，从而发现在监管政策体制背后的监管机制特征。通过适当的政策分析模型理解互联网内容监管机制与网络环境之间互动作用，提出网络内容监管的适应性机制，为中国互联网环境的维护和发展提出政策建议。

网络监管政策法规是动态研究网络监管政策体制和机制的良好视角。首先，我国网络信息监管的政策法规有着明显的历史变迁轨迹。从这些政策法规中可以发现互联网环境焦点问题、网络政治文化和治理思路的演进变化^①。其次，从政策法规的发布机构可以辨识出网络监管的主体单位。主体单位之间的协同与竞争关系是网络监管体制演化的重要动力。最后，政策法规还可以帮助发现网络监管手段的变迁，这种变迁是监管机制发挥作用的直接表现。

以往的研究中，更多的是静态的政策分析。本研究从实证出发，系统地对我国网络内容监管的体制进行回溯式的动态研究，具有较高的研究价值。在揭示演化历史的基础上，紧密围绕适应性要求，考察监管机制与网络环境的互动作用。同时，立足当前监管需求，对更有效的复杂适应性监管机制做出了政策建议。

^① 叶敏, 唐亚林. 论我国网络政治文化的理性化建构 [J]. 新视野, 2009, 4.

1. 基本概念与理论

1.1. 互联网内容监管

内容监管虽然一直是互联网管理的重要工作,但时至今日并没有官方的明确的定义。这一方面是因为网络信息内容本身就十分驳杂宽泛,另一方面也是因为互联网技术和环境在不断更新换代,内容监管的内涵也在不断随之改变。

1.1.1. 内容监管

监管,是英文单词 **Regulation** 的翻译,也有学者译为管理、管制或规制。虽然对该词的具体解释不尽相同,但综合既往研究中的用法,学者们均强调 **Regulation** 一词的三重意义:1,政府主导的;2,对市场有强制干预作用的;3,以法律和政策法规为依据的管理行为^{①,②,③,④}。虽然如此的定义,突出了强制性的控制和规范的含义,却在一定程度上忽略了实际管理工作中监督监测的作用。同时,考虑到 **Regulation** 一词在英语中还有“政策法规”的意思,这与我们常用的“监管法规”的用法吻合,因此笔者使用“监管”一词来翻译 **Regulation**,表示来自政府权力方的监督管控和强制规范的含义。

基于这样的考虑,内容监管 (**Content Regulation**) 可以理解为政府监管方对基于可传播媒介的信息内容的监督管控和规范。从书籍报刊、广播,到电视网和互联网,内容监管一直是媒体管理和立法讨论的重要内容。内容监管在不同社会文化背景下有着不同的尺度和内涵。总的来说,在对信息内容采取较为积极的管控策略的国家里,内容监管的主要目标是针对可公开传播信息中的:1,违背社会公认核心道德和价值观念的内容;2,违反法律法规并导致犯罪行为的内容;3,违背人类共同价值观和基本人权宗旨的内容;4,对未成年人、种族、宗教群体等特定人群构成威胁、歧视的内容;5,危害国家安全稳定的内容。

内容监管的措施也因地制宜,主要有阻止访问、屏蔽来源、删除信息、分级治理等。需要注意的是,审查 (**Censorship**) 一词也是经常使用的概念,曾经在很大程度上与内容监管 (**Content Regulation**) 是近义词。但是随着社会媒体的发展,内容监管的内涵不断扩大,审查逐渐变成内容监管工作中的一种或一环。本文使用内容监管的广义用法,来代指包含审查在内的一系列针对信息内容采取的监控、管制和规范行动。

1.1.2. 互联网监管与治理

互联网监管 (**Internet Regulation**) 这一概念是随着上世纪 90 年代互联网时代的勃兴出现的。从 1995 年至 2000 年前后,学术界围绕互联网监管这一概念,对互联网应否监管,能否监管,如何监管的问题有过较为集中的讨论。在当时的西方国家语境下,互

① 刘兵. 关于中国互联网内容管制理论研究[D]. 北京:北京邮电大学,2007.

② 张化冰. 互联网内容规制的比较研究[D]. 北京:中国社会科学院研究生院,2011.

③ 刘萃. 试析我国互联网内容管理体制及其改进[D]. 上海:复旦大学,2011.

④ 尤海波,郑晓亚. 中国互联网内容规制研究——基于信息外部性的视角[J]. 云南大学学报法学版,2012,25(1): 143-148.

联网监管在很大程度上是针对网络信息内容的监管，比如网络色情和垃圾邮件。对其的讨论也集中于内容监管与言论自由之间的立法冲突。但是随着互联网的发展，特别是网络经济和电子商务市场的壮大，互联网监管有了更广泛的对象，比如网上博彩、网上法律咨询、在线药品交易、烟酒贸易、网络营业征税问题等^①。正是在这样的背景下，互联网监管一词逐渐代表了来自政府或法院的针对包括通讯设施、网络犯罪、特定内容、网络经营等一系列的互联网活动的监督管理，在某种程度上成为了所有对互联网的监管规范的统称。

相比于互联网监管的概念，互联网治理 (Internet Governance) 一词则代表了一种多主体协同合作，不同利益价值平衡妥协的管理理念。前文已述，互联网治理源于跨国域名管理的工作。在该概念逐渐广义化之后，多指国际间协作管理互联网跨国事物的机制。后也用来代表政府、行业、用户组织之间集体决策互联网管理的过程和模式。尤其是我国学者，将互联网治理理解为对过去从上至下一元化的政府监管模式的改进，代表了互联网管理去中心化的趋势，体现出行业自律和网民自治的需求。这种理解可能来源于互联网治理所基于的跨国合作管理机制中的多元协同的理念，也在一定程度上也代表了中国互联网监管的政策需求。

本文的研究对象更加偏重于来自政府部门的在其管辖范围内的互联网监管行为和体制，因此与上述互联网监管的概念用法较为接近。而互联网治理一词所体现的多种利益相关方协作共管的理念则为本文适应性监管机制的提出提供了启发。

1.1.3. 互联网内容监管

在内容监管与互联网监管的涵义的基础上，互联网内容监管这一概念就不难理解了。其主要指由政府部门或其他监管主体主导的，对在互联网上传播的信息内容施加的监督、管控、规范和治理。互联网的发展日新月异，内容监管也愈发从互联网监管的同义词转化成其一个部分或子集。图 1-1 解释了互联网内容监管在国家信息化政策和整个互联网监管战略中所处的概念位置。

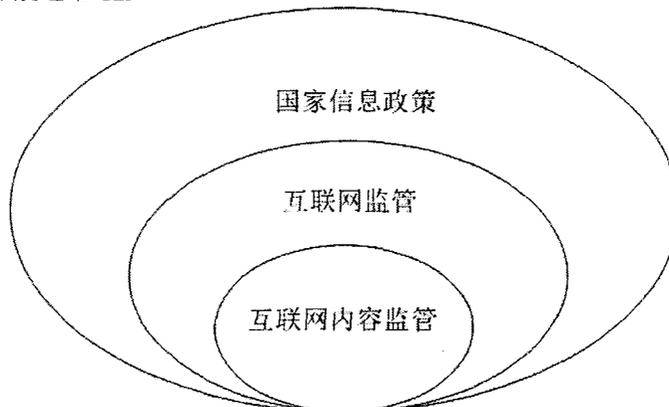


图 1-1: 互联网内容监管的概念位置

^① Armond M. State Internet regulation and the dormant commerce clause [J]. 17 Berkeley Tech. L. J., 2002: 379-400.

国家信息政策是政府对社会信息化建设的规划的总和,是规范社会信息流、信息活动和信息技术的方略、规定、指南的统称。陈亮等人(2002)将其概括为在一国范围内,国家或政府为解决信息管理和信息经济发展中出现的,关系和涉及到公共利益、权益、安全问题,保障信息活动协调发展而采取的有关信息产品及资源生产、流通、利用、分配以及促进和推动相关信息技术发展的一系列措施、规划、原则或指南^①。可见,国家信息政策是拥有最大外延的有关国家信息战略规划和管治的概念,涵盖社会信息化工作的方方面面。互联网监管政策法规是国家信息政策的一种,互联网监管活动是国家信息政策的职能之一。而互联网内容监管又是互联网监管工作的一种特殊类型或特定目标,因此其概念范围最小,从属于整个互联网监管体制、规划。

如引言部分的总结,互联网内容监管通过法律、行政、技术等手段综合管理网络传播的多种信息内容,涉及信息流的生产组织、流动传播、存储利用等多个关节。在我国的监管实践中,该工作往往被划分为监测和治理两个部分。网络信息内容的监测旨在通过技术手段,结合人工判断识别发现特定信息内容、网络热点问题和舆情发展趋势,为网络监管部门或相关责任部门提供决策支持。在互联网内容监管日益重要的今天,舆情监测体系和工作已经是各个新闻媒体、监管机构以及学术科研机构共同承担的新兴课题。在监测网络信息、识别特定内容的基础上,对不符合管理规范的信息内容及其生产者、传播渠道、受众采取一定规范和管治的措施,阻止其对网络和社会舆论环境产生影响,便成为了互联网内容监管的第二个环节。这个治理的环节也牵涉到多个监管部门,运用经济、行政、法律多种手段对特定信息内容采取管制措施。可见,互联网内容监管的概念虽然只是国家信息政策和互联网监管工作中的一个组成部分,也仍然具有十分丰富的内涵。

结合我国的监管实践,互联网内容监管工作体现在大量的监管政策法规的颁布实施中。具有互联网信息内容监管要求或功能的政策法规,可以称之为“互联网内容监管政策”。这些政策法规中针对网络信息内容的具体要求也经历了从模糊到清晰的过程。我国最早的对网络信息内容提出要求的监管政策是1996年2月国务院颁布实施的《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》。其中第十三条规定:“从事国际联网业务的单位和个人,应当遵守国家有关法律、行政法规,严格执行安全保密制度,不得利用国际联网从事危害国家安全、泄露国家秘密等违法犯罪活动,不得制作、查阅、复制和传播妨碍社会治安的信息和淫秽色情等信息。”两个月后,也就是1996年4月邮电部颁布了《中国公用计算机互联网国际联网管理办法》,其中对网络信息内容作了更进一步的规定:“第九条 接入单位和用户应遵守国家法律、法规,加强信息安全教育,严格执行国家保密制度,并对所提供的信息内容负责。第十条 任何组织或个人,不得利用计算机国际联网从事危害国家安全、泄露国家秘密等犯罪活动;不得利用计算机国

^① 陈亮,马费成,汪斌. 简论国家信息政策体系构建[J]. 情报学报, 2002, 21(5): 592-597.

际联网查阅、复制、制造和传播危害国家安全、妨碍社会治安和淫秽色情的信息；发现上述违法犯罪行为和有害信息，应及时向有关主管机关报告。”从这两条政策规定可见，在我国互联网发展的早期，内容监管的对象还比较模糊，监管方法也没有成熟。

更加具体的内容监管需求出现在1997年12月由公安部颁布的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》。其中第五条规定如下：

第五条 任何单位和个人不得利用国际联网制作、复制、查阅和传播下列信息：

- (一) 煽动抗拒、破坏宪法和法律、行政法规实施的；
- (二) 煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度的；
- (三) 煽动分裂国家、破坏国家统一的；
- (四) 煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的；
- (五) 捏造或者歪曲事实，散布谣言，扰乱社会秩序的；
- (六) 宣扬封建迷信、淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖，教唆犯罪的；
- (七) 公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的；
- (八) 损害国家机关信誉的；
- (九) 其他违反宪法和法律、行政法规的。

这九条规定，是我国互联网内容监管对象的最早的明确表述。它构成了我国网络内容监管的基本政策需求，成为未来政策对网络信息内容提出监管要求的基础。我们可以从1994年国务院《音像制品管理条例》、1996年《电影管理条例》、1997年《广播电视管理条例》里面发现更早的有关大众传播信息内容的类似规定，也许《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》中的九条规定与这些法规有着传承借鉴的关系。

2000年9月，国务院颁布了《互联网信息服务管理办法》和《电信条例》。这两条法规至今都是我国互联网内容监管体制的基石。在之前1997年《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》的基础上，这两项法规对网络传播的信息内容提出了同样九条的管理规定，而且表述更加规范，分类更加恰当。其规定如下：

第十五条 互联网信息服务提供者不得制作、复制、发布、传播含有下列内容的信息：

- (一) 反对宪法所确定的基本原则的；
- (二) 危害国家安全，泄露国家秘密，颠覆国家政权，破坏国家统一的；
- (三) 损害国家荣誉和利益的；
- (四) 煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的；
- (五) 破坏国家宗教政策，宣扬邪教和封建迷信的；

- (六) 散布谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定的；
- (七) 散布淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖或者教唆犯罪的；
- (八) 侮辱或者诽谤他人，侵害他人合法权益的；
- (九) 含有法律、行政法规禁止的其他内容的。

该九条内容，在一段时间内成为我国互联网内容监管工作的标准规定，被 2000 年国新办《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》，信产部《互联网电子公告服务管理规定》，2001 年信产部《互联网上网服务营业场所管理办法》，2002 年信产部《中国互联网络域名管理办法》等多个政策直接引用，被称为“九不准”规定。

2002 年 9 月，国务院颁布了《互联网上网服务营业场所管理条例》，其中第十四条在原“九不准”规定的基础上，附加了一条不能传播“危害社会公德或者民族优秀文化传统的”的规定。这十条规定，被称为“十不准”规定，被广泛的应用在关于互联网文化产品传播的管理政策中，比如 2003 年文化部颁布的《互联网文化管理暂行规定》，2004 年文化部《文化部关于加强网络游戏产品内容审查工作的通知》。2009 年 3 月，广播电视总局颁布的《广电总局关于加强互联网视听节目内容管理的通知》中，不但引用了这新的十条内容标准，而且具体列举了详细的二十一条需要监管部门处理的违规内容：

二、各互联网视听节目服务单位对有下列情节的视听节目要及时进行剪节、删除：

- (一) 恶意曲解中华文明、中国历史和历史史实的；恶意曲解他国历史，不尊重人类文明、他国文明和风俗习惯的；
- (二) 蓄意贬损、恶搞革命领袖、英雄人物、重要历史人物、中外名著及名著中重要人物形象的；
- (三) 恶意贬损人民军队、武装警察、公安和司法形象的；有虐待俘虏、刑讯逼供罪犯或犯罪嫌疑人等情节的；
- (四) 表现违法犯罪嚣张气焰，具体展示犯罪行为细节，暴露特殊侦查手段，暴露应当受到保护的举报人、证人等形象、声音的；
- (五) 鼓吹宗教极端主义，挑起各宗教、教派之间，信教与不信教群众之间的矛盾和冲突，伤害群众感情的；
- (六) 宣扬看相、算命、看风水、占卜、驱鬼治病等封建迷信活动的；
- (七) 以恶搞方式描绘重大自然灾害、意外事故、恐怖事件、战争等灾难场面的；
- (八) 具体展现淫乱、强奸、乱伦、恋尸、卖淫、嫖娼、性变态、自慰等情节的；
- (九) 表现或隐晦表现性行为、性过程、性方式及与此关联的过多肉体接触等细节的；

- (十) 故意展现、仅用肢体掩盖或用很小的遮盖物掩盖人体隐私部位的；
- (十一) 带有性暗示、性挑逗等易使人产生性联想的；
- (十二) 宣扬婚外恋、多角恋、一夜情、性虐待和换妻等不健康内容的；
- (十三) 以成人电影、情色电影、三级片、偷拍、走光、露点及各种挑逗性文字或图片作为视频节目标题或分类的；
- (十四) 有强烈刺激性的凶杀、血腥、暴力、自杀、绑架、吸毒、赌博、灵异等情节的；
- (十五) 有过度惊吓恐怖的画面、字幕、背景音乐及声音效果的；
- (十六) 具体展示虐杀动物，捕杀、食用国家保护类动物的；
- (十七) 带有侵犯个人隐私内容的；
- (十八) 以肯定、赞许的基调或引人模仿的方式表现打架斗殴、羞辱他人、污言秽语的；
- (十九) 宣扬消极、颓废的人生观、世界观和价值观，刻意渲染、夸大民族愚昧落后或社会阴暗面的；
- (二十) 国家广播电影电视总局禁止传播的影视节目以及电影、电视剧的删减片段；
- (二十一) 违反相关法律、法规精神的。

广电总局要求的这二十一条规定当然是基于其具体监管工作需求的，有着一定的特殊性，但也体现了政府监管部门对互联网信息内容的深入而广泛的监管要求。2011 年文化部《互联网文化管理暂行规定》中也仍然引用了 2002 年的“十不准”要求。

2005 年 9 月，国新办和信产部联合发布了《互联网新闻信息服务管理规定》。该规定中的网络信息内容要求，没有采纳 2002 年《互联网上网服务营业场所管理条例》中包含了对社会公德和民族文化负责的“十不准”的表述，而是在 2000 年《互联网信息服务管理办法》中“九不准”的基础上增加了不准传播“(九)煽动非法集会、结社、游行、示威、聚众扰乱社会秩序的；(十)以非法民间组织名义活动的”两条规定，共十一条要求。这新的“十一不准”的要求，目前尚未在其他政策法规里出现。

综合以上的归纳，不难发现互联网内容监管的内涵，在我国网络监管的具体实践中，不但因互联网发展阶段而不同，也因不同监管部门的具体监管职能和不同监管政策作用的特殊社会事件而不同。这暗示了我国互联网内容监管体制的驳杂和演化特征。

1.2. 政策体制与监管机制

本文从政策体制的演化出发，描述并构建适应性监管机制。体制、机制、政策、监管这些在日常用语里都会经常用到的词汇，实际上在政策科学研究中都没有统一的定义。

本节将从这些概念的基本用法出发,结合互联网内容监管研究的需要,划定这些概念的边界。

1.2.1. 政策体制

要完整理解内容监管理论和实践,必须从整体出发分析网络内容监管的体系与机制,这就需要从体制 (Regime) 这一概念入手。体制一词在政治学中指政府管制所依托的社会规范、文化和准则,是政府用以实现目标、利益,依托于司法、立法、行政等手段存在的制度总和^①。它包含了: government, 正式政府机构、制度法规和管理实践; governance, 正式和非正式的机构、法规、协议,以及政府或非政府组织的决策与治理行为; governmentality, 治理的产生与行使所基于的文化与社会环境要素^②。政策体制(Policy Regime) 是体制一词对某政策问题的应用,往往与 Regime 一词相互等意,可以用来描述特定政策规划,不同的监管组织形式,不同的实施措施,以及不同的政策设计的逻辑动机,是一种对政策问题的管治和制度安排^③。政策体制的概念不仅仅应用于国家公共管理和政策设计问题,同时也,甚至是更多地,应用于国际政治关系领域。规制理论 (Regime Theory)是在国际关系研究中经常使用的概念,这里的 Regime 一词指在某既定的国际关系领域里,参与者期望得以收敛所依托的显性或隐性的原则、文化、法规、以及决策过程的集合^④。由于国际政治分析的需要,学者们逐渐扩大规制理论的研究外延,从针对正式规则向潜在和隐性规则转移,从静态研究转向对变迁过程的动态研究^⑤。这种变化体现了政策体制这一概念的时代特征。政策体制的关键因素深植于制度和组织中。它把分立的政策法规整合起来看待,成为了一个有机的管治体系;同时,它也说明了任何监管原则和行为都与监管者的组织形式有关^⑥。正是因此,本文把体制、政策体制、监管体制等说法等同起来,表示针对某政策问题的监管行为所依托的法律法规、监管机构组织、监管行为活动,监管技术策略等因素共同构成的整体制度安排。

1.2.2. 互联网内容监管政策体制

鉴于体制一词的内涵,这里将互联网内容监管政策体制定义为包含监管功能、监管主体以及监管策略三个主要方面的体系和制度。这三个方面是我国互联网内容监管问题的三个重要管理维度,是可以从监管政策法规中识别出的突出特征。

-
- ① Bellamy R, Castiglione D. Legitimizing the euro-“polity” and its “regime”: The normative turn in EU studies [J]. *European Journal of Political Theory*, 2003, 2(1): 7-34.
- ② Braman S. The Emergent Global Information Policy Regime [A]. In S. Braman (ed.), *The Emergent Global Information Policy Regime* [C]. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004: 12-37.
- ③ May P J, Jochim A E. Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing [J]. *Policy Studies Journal*, 2013, 41(3): 538-60.
- ④ Krasner S D. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables [M]. In Krasner S. D. (ed.), *International Regimes*. Ithaca, N. Y: Cornell University Press, 1983: 355-368.
- ⑤ Braman S. The Emergent Global Information Policy Regime [M]. In Sandra Braman (ed.), *The Emergent Global Information Policy Regime*. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004: 12-37.
- ⑥ Eisner M A. Policy Regimes in Political Time: Path Dependency, Regime Change and the Case of US Financial Regulation [C]. *International Conference on Public Policy*, Grenoble, France: 2013, June 26-28.

监管功能,是监管政策法规所主要解决的政策问题,是监管活动和行为的主要对象,是该监管政策或监管行为在整个监管体制中所起到的作用。不同的监管政策或行为在功能上有这不同的定位和分类。有的政策直接担负监管功能的主要业务,而另一些政策可能需要通过其他政策或监管行为来间接起到某项功能作用。前一节的叙述中已经说明网络内容监管有着诸多种类不同的对象,这是一种多样化的政策需求。因此监管体制的功能也是多样而复杂的。由于不同历史时期中,互联网发展水平和网络环境暴露出的政策问题不尽相同,互联网内容监管体制的功能类别之间也有着先后主次之分。对监管功能的分析,可以从宏观角度描述我国网络内容监管体制的总体特征、关注焦点和监管的集中程度。这些指标的变化是观察我国互联网内容监管政策体制演化过程的理想视角。

监管主体,是监管政策法规的发布单位,是监管行为或活动的组织者和实施者,是监管效果的监督反馈者,是整个监管政策体制的基本架构和主要动力。在我国互联网内容监管政策体制中,监管主体来自于中央政府部门、中央部委直属单位、互联网行业组织、互联网企业、地方政府监管单位等。这些监管主体参与互联网内容监管工作的时间、动机各不相同,在监管体制中也有着不同的分工职能。很多的监管工作需要不同监管主体协同合作,共同完成。这表现在,一方面,不同的监管部门发布过针对同样政策问题的监管政策法规;另一方面,很多政策法规是由多个不同的监管主体共同署名发布的。监管主体之间除了合作关系也会有竞争关系。由于互联网信息内容涉及广泛,不同的监管主体可能会对同样事务都有监管效力,这就造成了权责不清、重复监管。对这类问题的识别、处置,是互联网内容监管体制中监管主体关系不断演化的动力之一。分工明确,高效协作,同时稳健灵活的主体关系,是整个监管政策体制有效运行的基础,也是高效的监管机制的基础。

监管策略,是政策体制的施行作用的手段、途径,既有技术手段、也有人为活动、组织行动的手段,既可以对违规的行为进行惩处,也可以通过鼓励、支持的方法培养某些行为。监管策略因监管功能变化而不同,也因某时期突出的焦点政策问题而变化。我国互联网内容监管政策体制所应用的监管策略有长效策略,如长期的网络信息内容过滤技术体系;也有短期策略,如针对某问题的暂行管理办法;有正式的法律法规条文,也有非正式的临时决议,倡议性文件;有直接对信息内容的删除阻止,也有约束网络经营者调控市场秩序等的间接措施。监管策略是监管政策体制管理思路的体现,与互联网环境发展时期紧密相关。通过对正式或非正式的,显性的或隐性的监管策略、方法和手段的分析,可以发现我国互联网内容监管机制的特征。

1.2.3. 互联网内容监管机制

机制一词是一个类比的概念,它原指机器的构造和工作原理,后来被生物和医学研究借用,表示生命有机体的组成部分、功能关系,以及运行原理。它的引申义日益广泛地应用在自然和社会科学中,表示组织或系统内部各个部分或环节的运动规律及其成因。

机制与体制不同。体制是一种静态的态势、状态，机制是动态长效的过程。体制是可以观察描摹的显性现象，机制则是需要挖掘解释的隐性原因。体制是制度设计、政策科学用语，而机制更倾向于立足系统论、控制论，是一种动力学过程。可以说，机制是体制成型的要素，是体制运行的模式。

本研究中的互联网内容监管机制，是指互联网监管主体、客体，监管行动、方法等要素互动运行的规则及其成因，它体现着我国互联网内容监管的主要思路、目标和基本方略。监管机制比政策体制更加抽象，是隐藏在政策体制背后，用以保证政策体制有效运作的模式和方法。通过政策体制的演化过程，可以分析出监管关键因素的变化，对比这些变化就可以发现隐藏其后的监管机制。监管机制一般可以分为激励机制、保障机制、和制约机制。

激励机制，是互联网内容监管的动力机制。它既包括对监管机构、部门的激励，也包括对某种意义上作为监管对象存在的互联网企业和用户的激励。保持监管部门的积极性可以确保监管行为的有效性，确保监管方对网络环境的控制力。激励互联网企业和用户的积极性，可以使监管机制的作用途径多元化，同时保护互联网行业和市场的稳健发展。

保障机制，维护着整个监管体制的有效运作。它主要包括监管意图的准确传达、不同监管主体之间的交流协同、以及监管行为效果的有效反馈。各个监管环节分工协作的制度化、常态化，可以使互联网内容监管工作有效因应不断变化的网络环境，达成监管效率的提高。

制约机制，是监管体系中对参与方或利益相关方行为的约束，是监管体制的核心部分。其主要通过对信息自由传播过程进行实时监测和对失范行为及其主体的有效约束，减少网络信息在传播中产生的违规影响，控制特定信息的传播路径，达到监管目的。制约机制从传统的自上而下的监督管控、干预计划等政府行为，在慢慢向多元化、多层级、多种管控手段并存的复杂态势转变。

机制不仅仅是制度，更是变化着的制度，是在制度变化中体现出的规则特征。它与国家政治体制、法律制度、社会发展形态以及具体政策问题都紧密相关。整合上述的机制要点，分析识别并处置相关机制要素，可以是监管机制和实践更加适应快速变化的互联网环境，表现出较强的适应性。

1.3. 复杂社会问题的政策分析模型

政策科学是一个传统社会科学研究领域，在其发展过程中出现过多种政策分析的理论 and 模型。随着社会的不断发展，特别是到了上世纪 80 至 90 年代，政策科学愈发强调政策体制的复杂结构和演化特征，非常注重开发可以描述这种长时间变迁过程的政策分析框架，比如间断平衡框架、多源流框架、支持联盟框架等。

前文已经介绍过的金顿多源流模型，是基于垃圾桶模型提出的。垃圾桶模型是由科恩、马奇、奥尔森于 1972 年提出的一种分析企业或组织内部决策机制的模型^①。它假设现代组织是一种“有组织的无序”组织。这种组织目标不固定、运作模式不清晰、参与成员流动化。贯穿这种组织或决策结构的是四条分立的溪流：问题、解决办法、参与者以及选择机会。在不同的选择机会里，参与者将现实问题和解决办法选项丢入不同的“垃圾桶”中。其产出的结果就是垃圾（决策）在该垃圾桶中的混合程度和垃圾处理方式的函数。这种政策过程模型，已经很明显体现出了复杂系统和演化涌现的思想。金顿将这种思想，从企业管理领域移植到了公共管理和政策科学领域。在垃圾桶模型的基础上，进一步深化说明了，问题流（问题）、政治流（参与者）、政策流（解决办法）在政策之窗里（选择机会和垃圾桶）的交互作用进而产出新的公共政策的模式，即多源流模型。金顿模型比垃圾桶模型更加切合政策过程理论和实践的需要，对在“模糊”环境下多种变量共同作用的涌现过程的分析框架也更加清晰^②。扎哈里尔迪斯 (1995)^③ 进一步修正了金顿三源流模型，特别是将金顿模型中政治流中的国民情绪、利益集团、换届选举三个要素融合成一个因素——执政党意识形态，用以分析不同国家具有区别的政治环境，这种思想对分析中国政策科学研究问题也具有很大的参考意义。这些政策模型的提出和发展体现了公共管理和政策科学所面对的问题日益复杂多变，采取的模型方法也逐渐多元多样的趋势。面对日益复杂化的社会管理问题，基于复杂系统思想的复杂管理理论和复杂政策模型逐渐受到研究者的重视。

1.4. 小结

本文中，体制、监管体制、政策体制的用法统一，均表示网络内容监管的综合体系，包含监管功能、监管主体和监管策略三个主要部分。监管机制是隐藏在监管政策体制背后的监管模式，是监管体制组成部分相互作用的运行规则。体制是相对静态的，机制则是实时动态的。分析体制的演进变化，可以发现监管机制的作用规律。网络监管是一种政策过程，需要满足复杂而且不断发展变化的网络信息环境，这就需要从基本要素出发，以适应这种变化为目标，构建复杂适应性监管机制，是监管效果事半功倍。

① Cohen M D, March J G, Olsen J P. A garbage can model of organizational choice [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1972, 17: 1-25.

② 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 北京：三联书店, 2004: 19.

③ Zahariadis N. *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

2. 问题源流：网络内容监管功能结构与演化

互联网自诞生之日起就被视为是推进全球范围内信息自由交流的重要途径^①。由于其分布式的结构设计, 很多人认为互联网技术能够避免来自政府的管控^②。然而事实上, 互联网, 从未曾脱离监管机构的监管。从世界范围来看, 中国互联网内容监管被认为是非常深入、先进和高效的^③。这一监管体系在中国社会的公共管理中扮演着重要角色, 不仅帮助互联网产业取得稳健的经济收益, 还能确保政府对网络的政治影响力^④。

20 世纪 90 年代中期, 中国互联网的基础设施和网络服务开始了迅速发展^⑤。从那时起, 中国政府就采取了一系列包括内容监管在内的政策措施来确保对互联网的管控。这些针对网络内容的政策规范不仅仅是达到某种政策目标的工具和手段, 更是人们观察和理解监管体制的理想媒介。一方面, 通过审阅不同主题领域内的相关政策法规, 可以描绘出中国互联网内容监管的关注重点和功能结构。另一方面, 这些政策法规文件也是近二十年来不断发展变化的中国互联网内容监管体制的演化过程的历史记录。

本章将政策法规文件作为透视整个监管体制的视角, 从监管政策指向的政策问题出发, 通过构建一个三维政策框架, 分析不同监管政策在监管体制中的定位, 描述互联网内容监管政策体制所涉及的监管问题, 功能构成及各个功能部分之间的关联结构。再通过这种功能结构的历史演化的分析, 发现政策更新和作用的机制规则。

2.1. 中国互联网内容监管三维政策框架

对中国互联网内容监管的研究并不少见, 在传播学、公共管理学、计算机科学等领域均有成果。总结分析这些研究中对这一问题的理解思路, 可以厘清如何对大量监管政策开展研究的方法和路径。通过阅读相关文献, 可以发现学者们分析和理解中国互联网内容监管的三个命题, 也是中国互联网内容监管的三个特征。

第一, 中国互联网内容监管可分为直接监管和间接监管两个层次。Stone 通过分析美国宪法第一修正案, 认为需要从内容中立 (the content-neutral) 和基于内容 (the content-based) 这两种分析视角考虑内容监管的含义^⑥。内容中立的监管法规是限制与内容无关的通信情境; 基于内容的监管法规却是通过限制信息内容来规范通信活动。同样的, Brenner 将媒体中的内容监管分为行为监管 (behavioral) 和结构监管 (structural),

① Stevenson C. Breaching the Great Firewall: China's Internet censorship and the quest for freedom of expression in a connected world [J]. In *Boston College International and Comparative Law Review*, 2007, (30): 531-558.

② Deibert R J, Villeneuve N. Firewalls and power: An overview of global state censorship of the Internet [A]. In M. Klang & A. Murray (eds.), *Human Rights in the Digital Age* [C]. London: Glass House. 2004: 111-124.

③ Zittrain J, Edelman B G. Internet filtering in China [J]. *IEEE Internet Computing*, 2003, 7(2): 70-77.

④ Liang C. Red light, green light: Has China achieved its goals through the 2000 Internet regulations? [J]. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2001, (34): 1417-1442.

⑤ Wu, W. Great leap or long march: Some policy issues of the development of the Internet in China [J]. *Telecommunications Policy*, 1996, 20(9): 699-711.

⑥ Stone G R. Content regulation and then first amendment [J]. *William and Mary Law Review*, 1983, (25): 189-252.

分别表示对信息内容和信息发布者的监管^①。这种区分体现出针对内容本身的直接监管和约束内容之外的传播因素的间接监管之间的区别。

随后学者们借鉴这一区分并应用于互联网的研究。Wu 从内容和活动两个角度出发，研究了对网络空间的控制与规范^②。Feir 将中国互联网政策分为两类，一类是对于网络上信息活动的监管，另一类则控制物理网络接入的过程和规范^③。同样地，Qiu, Hong 和 Liang 也从内容和互联网接入两个方面区别了中国网络监管政策^{④, ⑤, ⑥}。

基于上述研究，可以建立理解中国互联网内容监管的第一个命题：

命题 1：不同政策涉及不同程度的内容监管，其中，一部分政策直接规定某些内容是否应该被显示，另一部分政策通过限制用户行为、物理网络连接、市场秩序、技术标准以及其他辅助事物来间接影响互联网内容。

第二，中国互联网内容监管覆盖了反映该政策问题的诸多不同主题领域。西方观点通常认为，市场对媒体内容应起着首要的规范作用^⑦。然而，在中国互联网的发展之初，缺乏成熟的市场和完善的政策制定过程。因此，中国政府对不同监管问题采取不同行政法规进行管理，这样就逐渐形成了一个由大量政策组成的，功能多样的监管政策体制。Wu 区分了中国互联网监管的几类政策问题，包括政治威胁、网络色情、和网络安全^⑧。Feir 提出网络审查的四项法律需求，包括国家安全、国家机密、公共秩序和网络犯罪活动^⑨。Sohmen 也从多个方面研究了上述问题：物理连接、内容审查、审查技术研发、用户和行业的自我审查，以及对市场的控制（尤其是外资和外企）^⑩。Deibert 强调了对外国投资限制，同时在接入和内容监管的基础上还介绍了加密措施¹¹。Tsui¹²引用了

-
- ① Brenner D L. Ownership and content regulation in merging and emerging media [J]. DePaul Law Review, 1996, (45): 1009-1035.
 - ② Wu T S. Cyberspace sovereignty--the Internet and the international system [J]. Harvard Journal of Law & Technology, 1997, (10): 647-667.
 - ③ Feir S E. Regulations restricting Internet access: Attempted repair of rupture in China's Great Wall restraining the free exchange of ideas [J]. Pacific Rim Law & Policy Journal, 1997, (6): 361-390.
 - ④ Qiu J L. Virtual censorship in China: Keeping the gate between the cyberspaces [J]. International Journal of Communications Law and Policy, 1999, (4): 1-25.
 - ⑤ Hong J. The control of the Internet in Chinese societies: Similarities, differences, and implications of the Internet policies in China, Hong Kong, Taiwan, and Singapore [J]. the Asia Internet Rights Conference, Seoul, Korea, 2001.
 - ⑥ Liang C. Red light, green light: Has China achieved its goals through the 2000 Internet regulations? [J]. Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2001, (34): 1417-1442.
 - ⑦ Brenner D L. Ownership and content regulation in merging and emerging media [J]. DePaul Law Review, 1996, (45): 1009-1035.
 - ⑧ Wu W. Great leap or long march: Some policy issues of the development of the Internet in China [J]. Telecommunications Policy, 1996, 20(9): 699-711.
 - ⑨ Feir S E. Regulations restricting Internet access: Attempted repair of rupture in China's Great Wall restraining the free exchange of ideas [J]. Pacific Rim Law & Policy Journal, 1997, (6): 361-390.
 - ⑩ Sohmen P. Taming the dragon: China's efforts to regulate the Internet [J]. Stanford Journal of East Asian Affairs, 2001, (1): 17-26.
 - 11 Deibert R J. Dark guests and great firewalls: The Internet and Chinese security policy [J]. Journal of Social Issues, 2002, 58(1): 143-159.
 - 12 Tsui L. The Panopticon as the antithesis of a space of freedom [J]. China Information, 2003, 17(2): 65-82.

Lessig^①提出的框架，从法律、经济、社会和技术四个角度描述中国互联网监管；Li 也借鉴了类似的框架^②。Gomez 回顾了东亚主要国家的互联网内容监管历史，从政治表达、选举、恐怖主义、网络安全以及网络数据流控制等方面出发，说明了可能的政策问题^③。

尽管中国的内容监管体制已经在规范网络内容方面起着多重作用，但仍然面临着经济压力和技术反制等诸多困难^④，同时也缺乏一个适当的组织结构和政策框架^⑤。Qiu 指出中国的整个监管体系十分冗杂，缺乏协调^⑥。而 Liang 和 Lu 评价了该体制下的监管活动，认为如此多维但不协调的监管体制带来了中国互联网监管极度广泛的外延：覆盖了基础设施建设、网络安全、域名注册、计算机加密、在线商务操作管理、新闻报道以及版权保护等多个方面^⑦。

这类研究中提出的分类体系大多是基于不同标准的，很难构成一个统一而权威的政策分类框架。但仍然可以引出第二个命题：

命题 2： 中国互联网内容监管政策法规可以划分进不同的主题领域。而这种将政策按主题进行分类的方法有助于识别内容监管体制的功能和结构。

第三，随着互联网环境的发展，中国互联网内容监管处于持续演化中。Harwit 和 Clark 描述了中国互联网时代的早期，网络基础设施、用户和海外势力是如何影响互联网监管的^⑧。Endeshaw 确定了中国互联网内容监管发展的四个阶段，在这个过程中，政策目标和监管手段从对国家安全的关注、对个人的直接监管，转变为对网络通信的控制，进而转变为松散分立的监管模式和自我监管的趋势^⑨。Cheung 提出过一个相似的框架来描述网络审查的演化，该框架描述了在法律体系和商业实践中，中国互联网监管均表现出由直接监管转向委托监管，之后继续转向个人自我监管的变化趋势^⑩。由此，可以提出了第三个命题：

命题 3： 中国互联网内容监管不断变化的历史揭示出整个监管体制与互联网环境（包括技术、网络服务和用户社区）的互动和发展的演化特征。

-
- ① Lessig L. Code and other laws of cyberspace [M]. New York, NY: Basic Books, 1999.
 ② Li C. Internet content control in China [J]. International Journal of Communications Law and Policy, 2004, (8): 1-38.
 ③ Gomez J. Dumbing down democracy: Trends in internet regulation, surveillance and control in Asia [J]. Pacific Journalism Review, 2004, 10(2): 130-150.
 ④ Taubman G. A Not-So World Wide Web: The Internet, China, and the challenges to nondemocratic rule [J]. Political Communication, 1998, 15(2): 255-272.
 ⑤ Lacharite J. Electronic decentralisation in China: A critical analysis of Internet filtering policies in the People's Republic of China [J]. Australian Journal of Political Science, 2002, 37(2): 333-346.
 ⑥ Qiu J L. The Internet in China: Data and issues [A]. In Annenberg Research Seminar on International Communication [C]. 2003.
 ⑦ Liang B, Lu H. Internet development, censorship, and cyber crimes in China [J]. Journal of Contemporary Criminal Justice, 2010, 26(1): 103-120.
 ⑧ Harwit E, Clark D. Shaping the internet in China: Evolution of political control over network infrastructure and content [J]. Asian Survey, 2001, 41(3): 377-408.
 ⑨ Endeshaw A. Internet regulation in China: the never - ending cat and mouse game I [J]. Information & Communications Technology Law, 2004, 13(1): 41-57.
 ⑩ Cheung A S Y. The business of governance: China's legislation on content regulation in cyberspace [J]. New York University Journal of International Law and Politic, 2006, (38): 1-38.

基于既往研究和以上三个命题,本研究提出了一个理解中国互联网内容监管体制及其演化的三维政策框架(图 2-1)。维度一是相关性等级(R轴),评估某一特定政策与互联网内容监管的相关程度(直接或间接),来解释互联网内容监管在政策语境下有怎样的内涵;维度二是主题领域分类(C轴),对不同类别的政策的功能进行分析,可以揭示监管体制是如何工作的;维度三是时间(T轴),基于过去二十年间内容监管的变化,通过比较每年制定政策的相似度,可以识别监管体制发展的历史阶段。

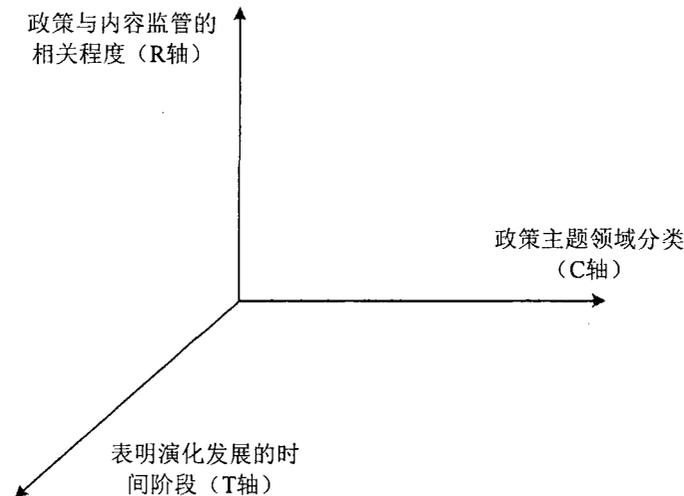


图 2-1 理解中国互联网内容监管的三维框架

2.2. 数据与方法

2.2.1. 数据收集与处理

本研究数据样本来自于“北大法律信息网”(http://www.chinalawinfo.com),该网站由北京大学法制信息中心负责管理和支持,其中的“中央法规司法解释”数据库包括了各类现行法律、行政法规、部门规章、规范性文件、司法解释,并提供了半结构化的文本内容及其他原始属性,如:法规标题、发布部门、发文字号、发布日期、实施日期、时效性、效力级别、法规类别。

内容中立与基于内容的法规之间并没有特别清晰的界限^①。在中国的政策语境中,由于内容监管广泛地分散在针对各类不同互联网问题而设计的多种政策中,所以要将内容监管政策从全部的互联网政策中明确区分出来是很困难的。因此,本研究中的“内容监管”不是只与网络信息内容有关的特定政策的集合,而是可以在多种政策文件中得到反映的一种网络监管功能。这些政策着眼于包括内容在内的多样的政策问题,所以本研究采取的数据收集策略是尽可能多地收集互联网法规政策,然后评估政策与内容监管功能的相关程度。

数据收集与处理步骤为:

^① Stone G R. Content regulation and then first amendment [J]. William and Mary Law Review, 1983, (25): 189-252.

① 以“互联网”为关键词，限定在法规标题和法规类别两个数据字段中进行检索，共得到 1046 个政策文件，其中大部分由于为非正式决策文件而被舍弃，例如：相关部门对一些公司开展网络业务的批复；

② 笔者与另一位研究者仔细浏览了检索结果，并进一步使用若干“新关键词”来精炼结果，包括：互联网、计算机网络、网站内容、网络游戏、电信条例、国际联网、域名、淫秽色情、网络文化市场、信息网络、网络信息、计算机信息系统；

③ 在法规标题中检索“新关键词”，并结合在法规类别中检索“互联网”后，通过 JAVA 程序和人工判断两种方式去除噪音，最终确定了 195 个政策文件为目标样本集 S_1 。

本研究仅着眼于国家政策，忽略了由省市级法律和行政部门制定的地方性法律法规。数据收集与处理于 2012 年 3 月 5 日完成。政策文件数据分布于 1994 年至 2011 年间，最早的法律法规是 1994 年 2 月 18 日由国务院发布的《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》，最近的法律法规是 2011 年 12 月 29 日由工业和信息化部发布的《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》。

2.2.2. 政策与内容监管的相关性等级

内容分析适合分析已记录下来的人类的传播内容^①。在政策分析中，这种方法可以对政策内容提供客观、系统和定量的描述^②。依据政策与互联网内容监管的相关性，笔者在深入阅读了所有的政策文件之后，设立了一个三层架构，经过充分沟通得出了分层标准和具体的政策分布结果，如表 2-1 所示。

表 2-1: 政策与内容监管的相关度等级

相关度	含义	说明	数量
R=3	直接相关	政策对网络内容有明确的要求，通常表现为被禁止内容的类型列表	60
R=2	间接相关	政策并不直接规定内容，但通过影响条件、途径、部门、实施和其他内容监管的相关事务来限制网络内容	81
R=1	辅助相关	政策与互联网内容监管无关，但提供了辅助性的限制，以及满足互联网内容监管基本需求的硬件和软件服务	54

2.2.3. 政策主题领域分类

除了相关性等级外，本研究还构建了一个政策主题领域分类体系，用来概括绝大部分政策问题。基于对政策文件内容分析，我们先后迭代试验了 4 种分类标准，最终采纳分歧最小的一种（一致性 81.5%，Cohen's Kappa = 0.801）进行编码操作。

表 2-2 显示了所选择的分类标准下的十四个类目。我们用该分类标准标引所有的政策文件，并参考既往研究中不同学者的分类方案，最终得到每个类目下的政策数量分布。

① Babbie E. The Practice of Social Research, [M]. 11th ed, Belmont, CA., Thomson Wadsworth, 2007.

② Berelson B. Content Analysis in Communication research [M]. New York: Free Press, 1952.

表 2-2: 政策主题领域分类

类目	编码	说明	数量
域名	A	关于域名注册、争议和管理的法律法规	29
网吧	B	关于网吧的法律法规	25
网站联网	C	关于网站构建、IP 地址和网络连接的法律法规	24
网络游戏	D	关于网络游戏的法律法规	21
安全保密	E	关于信息系统安全, 数据资源安全和国家机密的法律法规	18
信息服务	F	关于网络新闻、BBS、电子邮件、博客、网络出版物和其他网络信息服务的法律法规	16
卫生医药	G	关于药品、保健和精神卫生、毒品和化学品相关信息的法律法规	15
网络视听	H	关于网络视频和广播的法律法规	15
淫秽色情	I	关于淫秽色情信息的法律法规	11
知识产权	J	关于知识产权、版权、著作权和传播权的法律法规	7
网络文化	K	关于网络文化产品和活动的法律法规, 大多由文化部发布	7
地图测绘	L	关于地图、测绘及在互联网地理信息相关服务的法律法规	4
教育公益	M	关于未成年人保护、学校信息利用和公共网络建设的法律法规	2
监管工作	N	关于监管部门协调、监管活动安排的政策, 及相关政策解读	1

2.2.4. 政策间引用网络分析

制定政策时, 通常会出现引用其他法律或政策, 以补充说明某规定或在既有政策下进一步调整某事务。显然, 这种引用关系体现了政策之间的联系, 构成了“政策引用网络”。相比学者们在政策分析中较多使用的案例分析而言, 这种引用分析能够为政策之间的关系提供更为直观的可视化效果, 同时也可以指出最常被其他政策引用的核心政策以及监管体制的演化特征。

在研究中, 使用 UCINET 进行网络分析。UCINET 的中心性测度功能, 能够显示出网络的核心部分。将发布日期和法规类别作为政策节点的属性, 可绘制中国互联网内容监管政策的分布和演化图谱, 从而体现出中国政府对互联网内容监管关注点的变迁路径。

通过 JAVA 程序和人工判断, 得到了样本集 S_1 中 195 条政策所形成的 246 个引用关系, 其中包括了 36 个孤立节点, 并通过 Netdraw (UCINET 中的可视化工具) 将上述网络 N_1 绘制出来。网络中的箭头表示由旧政策或被引政策指向新政策或引用政策, 这与文献计量中的“引文分析”(箭头由新文献指向被引用的旧文献)正好相反, 但该方式更好地体现了信息流和功能支持, 从而表示出政策关注的热点^①。

2.2.5. 政策引用类型分析

政策间的引用不像文献引用那样有独立明确的引文章节, 而是通常嵌入在文本内容之中。对隐藏在政策文本中的引用上下文的内容分析可以揭示出引用的原因和特点, 并

^① McCain K W. Assessing an author's influence using time series historiographic mapping: The oeuvre of Conrad Hal Waddington (1905–1975) [J]. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2008, 59(4): 510-525.

进一步指明所引用政策的主要作用^①。政策间引用的原因和特点随时间而不断变化，分析其变化过程能帮助理解政策间相互作用关系是如何演化的。

为了简化分析，同时着眼于监管的核心部分，研究中将 $R = \{2, 3\}$ 的 141 条政策选为内容分析的数据集 S_2 ，其中的 118 条政策至少引用其他政策一次。上述 118 条政策除彼此引用外，还引用了 74 条其他政策（其中， $R = \{2, 3\}$ 的 4 条， $R = 1$ 的 2 条，还有 68 条政策是 S_1 以外的），构成了一个 192 个节点、340 条边的引用网络 N_2 ，其中 459 个引用内容由人工识别。应用内容分析法，研究者经讨论提出了九种代表政策间引用类型（表 2-3）。编码是相互独立进行的，Cohen's Kappa = 0.918。

表 2-3 政策引用类型

类型	编码	说明	措辞举例	数量
重复强调	RA	强调政策或条款的主要功能，反复地、带有感情色彩地要求服从某项规定	严格按照...；必须遵守...；确保符合...的有关规定；对违反...的行为，依法严肃查处	110
制定依据	SF	当前政策根据另一政策制定	根据...制定；为了贯彻落实...	90
事务参照	RP	就某种具体事务参照某项政策，不带感情色彩和意识形态	...依照...的规定；...须遵照以下政策规定...	79
惩处依据	BP	表明违反当前政策而进行处罚的法律基础	依照...的规定进行处罚	74
等意提及	GS	介绍某项政策功能、目标、时效或其他背景信息	某时间某部门制定了...，其效果...；在...实施前，仍按...规定办理；...自何时起开始实施	70
补充条款	ST	补充或规范已有政策以监管特定问题	除应遵守...规定，还应遵守以下规定...	11
解释说明	EI	现有政策是对被引用政策中某些条款的解释	...中...的规定是指...	10
修订废止	AB	现有政策是修订之后的版本，以往政策被废止	...即日起废止	9
安排执行	AI	现有政策是对被引用政策或某一条款的实施做出的详细安排	按照...规定，具体安排政策执行的部门、工作等；按照...安排开展某具体事项	6

① McCain K W, Salvucci L J. How influential is Brooks 'Law'? A longitudinal citation context analysis of Frederick Brooks' The Mythical Man-Month [J]. Journal of Information Science, 2006, 32(3): 277-295.

2.3. 结果分析

2.3.1. 政策分布的演化

图 2-2 至图 2-5 反映了政策在相关度等级 (R 轴) 和主题分类领域 (C 轴) 上分布的历史变化 (使用不同颜色代表不同相关度和主题领域分类, 本章中各图着色方案是一致的)。

图 2-2 显示了每年发布的政策数, 政策在不同 R 值中的数量分布具有明显的波动。在中国互联网早期发展阶段, 大多数内容监管政策的相关度为 1 或 2, 而代表了网络内容直接监控需求的 R=3 的政策于 2000 年左右开始增加。

图 2-3 进一步证实了间接控制和辅助控制是网络内容监管的主要方式, 并显示了从 1994 至 2011 年, 这 18 年的监管历史中不同 R 值的政策占政策总量的百分比变化过程。第一个直接内容监管法规 (R=3) 是 1997 年 12 月 16 日由公安部发布的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》, 该法规列举了九种被禁止的内容, 并在其后几年内被一系列 R=3 的政策继承和发展。尽管有些许波动, R=3 的政策数量比例大约在 2000 年后即随时间稳定地缓慢递增; 2008 年前后, 各个 R 值的分布比例趋于稳定均衡。

图 2-4 表明了 18 年间政策的累积数量和整个政策体系中每个分类的比例分布; 政策整体数量呈上升趋势, 平均每年大约发布 11 个政策, 其中 1996 年、2000 年、2004 年、2009 年政策数量大幅度跃升。结合图 2-5 所示的历史比例分布, 每类政策所占比例在经历了早期波动之后, 于 2004 年开始逐渐收敛。历史上出现的第一个类目是安全保密 (E), 最后出现的是地图测绘 (L)。随着中国互联网的发展, 最初只是着眼于信息系统安全、网络连接和域名等的网络内容监管体系, 变得更加多样和专业, 以应对近年来出现的诸如网络游戏、网络视频、网络医药信息服务以及网络地图的发布和使用等的特定内容服务。

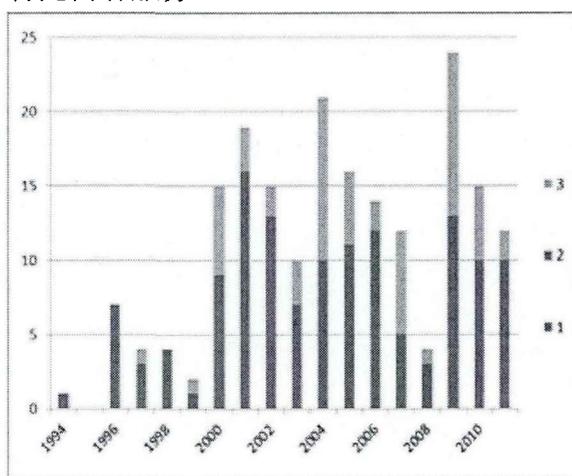


图 2-2: 每年发布政策数量与相关度分布

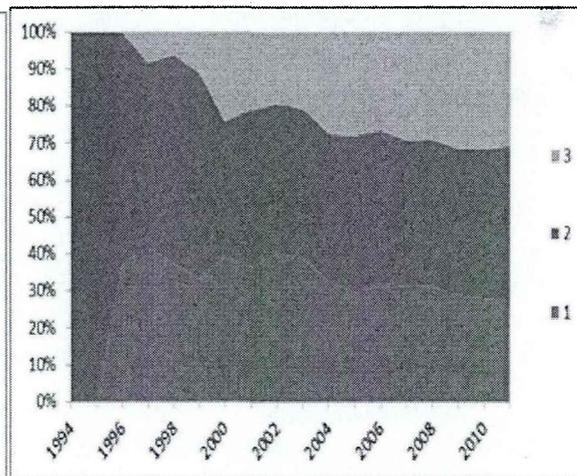


图 2-3: 相关度比例分布演化

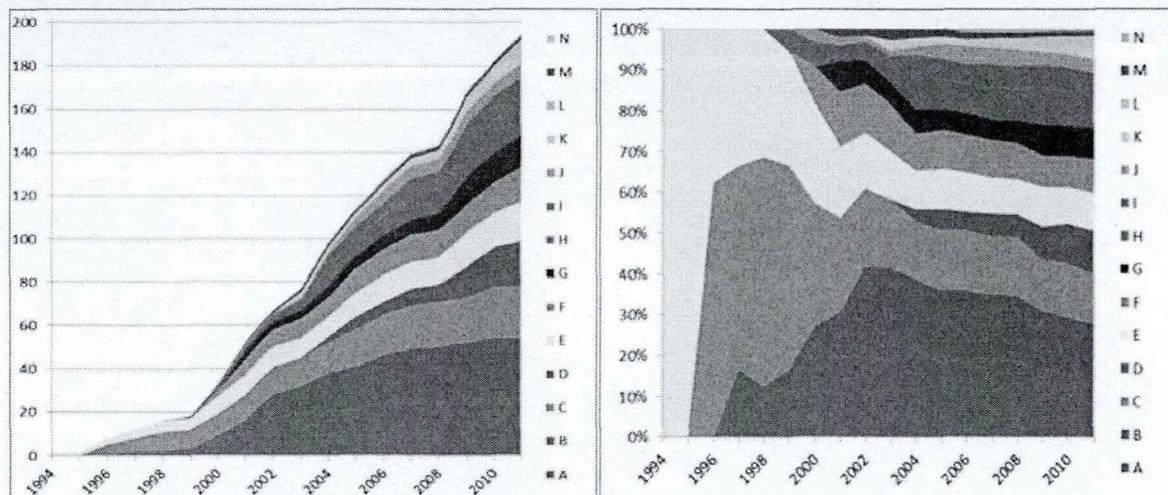


图 2-4: 政策数量累积与类别分布

图 2-5: 政策类别比例分布演化

图 2-6 是将政策节点以其发布年代 (T 轴)、分类 (C 轴) 和相关度值 (R 轴) 分别作为 x、y、z 轴坐标进行分布的散点图 (A-N 类目分别转换为数字 1-14, 如图中 y 轴所示)。图中的一个节点可能代表 R 值相同、属于同一类别并且同年发布的若干政策文件; 节点越大, 该点重合的政策就越多。该图直观地表示了随时间变化的不同主题领域的互联网内容监管的层次分布, 在其中网络监管的政策目标和政府对网络内容的关注程度都得到刻画。z 轴 (相关度 R 值) 的高度表示政策与内容监管的相关度, 更准确地说是对网络内容的控制力度。R 值越高, 政策对内容的影响就越直接。由图 2-6 可见, 针对某特定问题的政策规范通常发生在相对集中的时间内, 同时政策的 R 值与其主题领域有一定的相关关系。

图 2-7 描述了不同政策分类中的 R 值分布, 印证了政策对内容监管的相关度与政策主题领域之间的关联是较强的。大部分与域名 (A) 和网络连接 (C) 相关的政策被认为是网络内容监管的辅助支持 (R=1), 同时, 由于大部分与网吧 (B)、网络游戏 (D) 和网络文化 (K) 相关的政策着眼于市场秩序和从业者责任, 因此被认为是间接地影响着网络内容 (R=2)。对网络内容的直接控制 (R=3) 大部分分布在关于色情淫秽 (I)、网络视听 (H)、互联网信息服务 (F)、网络游戏 (D) 和卫生医药信息 (G) 中。由于仅有的两个关于教育公益 (M) 的政策规范了计算机网络在高等院校中的应用, 尤其是强调通过新技术媒体对学生进行思想政治教育, 因此也被认为是直接的内容监管。

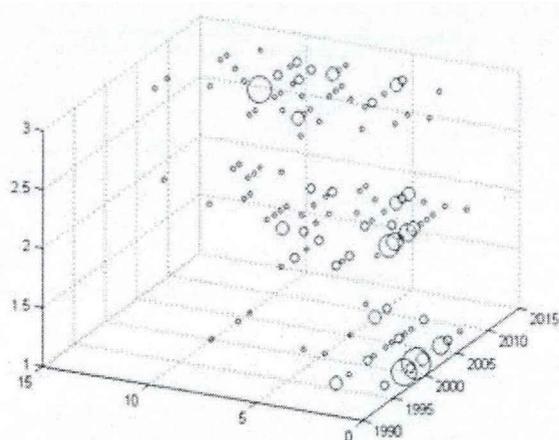


图 2-6: 三维演化空间内的政策分布

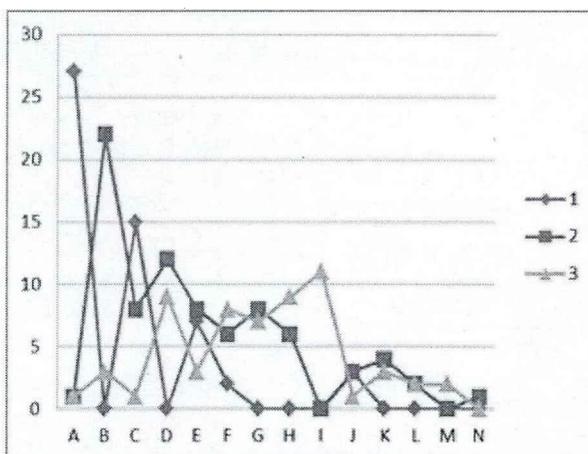


图 2-7: 各政策类别中不同相关度分布

2.3.2. 不同时期内的监管焦点

为了揭示过去的二十年内中国互联网内容监管重心的变化情况，将每年发布政策的R值和分类的数量作为元素，构建出政策发布向量 $V_p(r, c)$ 。通过对各年政策向量余弦相似度的比较，区分出中国互联网内容监管的四个历史阶段：1994-1999、2000-2003、2004-2007、2008-2011。各年份政策发布向量之间的余弦相似度如表 2-4 所示。2000 年之前，各政策发布向量之间相似度较低，说明在发展初期，各类政策问题无法收敛。从 2000 年至 2007 年，各年份间相似度相对较高。结合政策发布数量在 2004 年的跃升，将 2004 年作为一个分界点。2007 年和 2008 年之间相似度也很低，因此将这两个年份也分开。

表 2-4: 各年份政策发布向量之间余弦相似度

年份	余弦相似度	年份	余弦相似度
1996-1997	0.6678	2004-2005	0.805
1997-1998	0.5809	2005-2006	0.6835
1998-1999	0.3354	2006-2007	0.627
1999-2000	0.3724	2007-2008	0.5587
2000-2001	0.6196	2008-2009	0.7116
2001-2002	0.7849	2009-2010	0.8453
2002-2003	0.8245	2010-2011	0.8578
2003-2004	0.6874		

图 2-8 显示了各个历史阶段，监管政策在不同相关度 R 值和主题分类中的分布。前两阶段中，R=1 的有关网络连接和域名管理的政策是整个内容监管体系的核心部分。同时，有关网络信息服务的一些基本法规，如《互联网信息服务管理办法》，是为了应对在第二阶段兴起的网络服务进而为互联网产业提供指导而制定的。有关网吧的监管政策在第二阶段和第三阶段中均为间接监管（R=2）的主要内容。直接内容监管（R=3）于第三阶段（2004 年-2007 年）迅速兴起，主要是针对当时的网络淫秽色情信息问题。最后一个阶段（2008 年-2011 年），直接内容监管政策的数量减少，但是对于新型的特定

网络信息服务如网络游戏 (D), 医药卫生信息 (G), 地理信息服务 (L) 等的政策法规跃升至第一位。

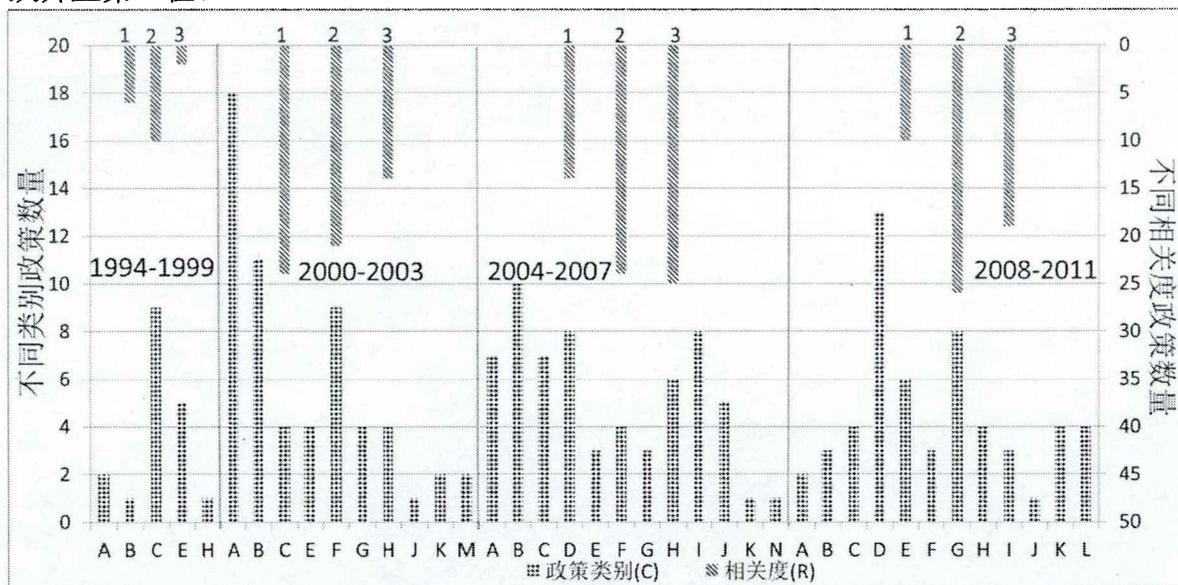


图 2-8: 四个阶段中的政策数量分布

图 2-9 显示了四个历史阶段中政策数量分布最多的前六个类别占全部政策数量百分比的变化趋势。大部分常见分类的比重随着时间递减。而近几年，针对新生网络服务的新政策法规成为政策体系关注的主要部分。

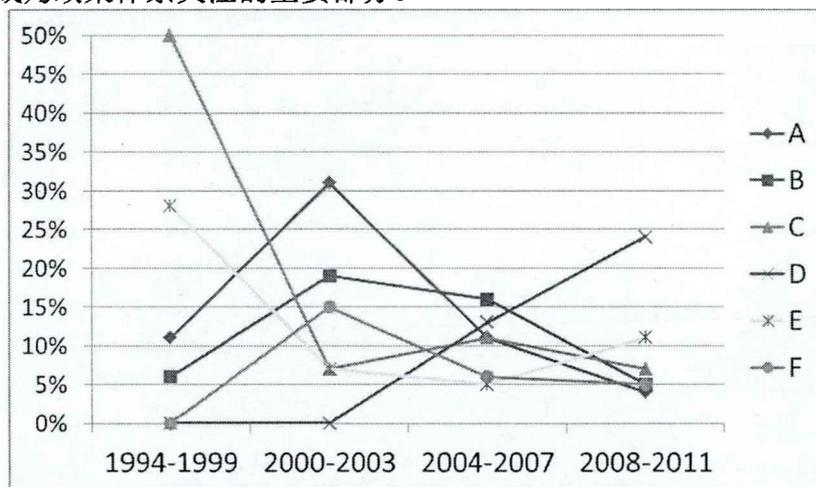


图 2-9: 政策数量最多的六个主题领域比例变化

图 2-10 显示四个阶段中不同 R 值在各历史阶段中百分比的演化趋势，从中可见中国网络内容监管的关注重点明显由网络基础设施建设转移到直接内容监管，接着转移为对新生网络服务和互联网市场的间接管控。

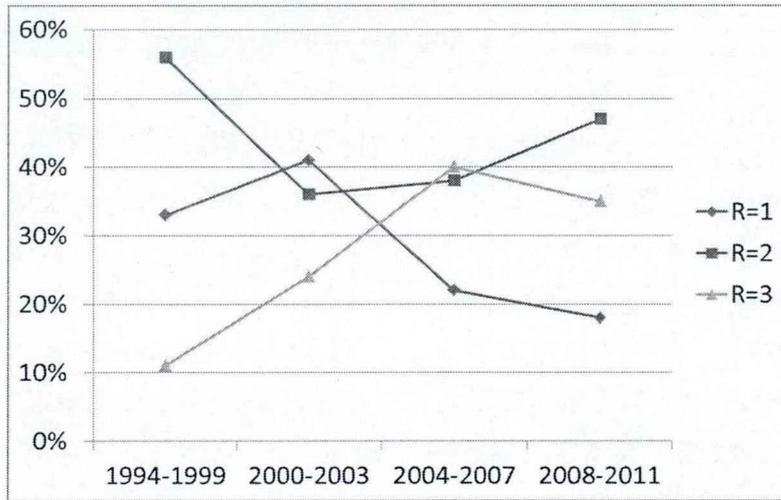


图 2-10: 相关度 R 值随时间的比例变化

2.3.3. 政策引用结构与演化

以上各小节提出并解释了基于互联网政策与内容监管相关程度的三层框架，以及一个代表不同政策主题领域的 14 类目分类体系。基于该层级框架和分类体系，中国互联网内容监管体制的不同监管功能以及这些功能的作用水平被直观地描述出来。为了更好的理解政策体制如何管控网络内容，以及不同功能的政策如何相互影响作用，本研究建立了基于政策引用关系的网络 N_1 ，如图 2-11 所示。



图 2-11: 引用网络中政策分布

图例：菱形：辅助相关(R=1)；正方形：间接相关(R=2)；三角形：直接相关(R=3)

图中的每个节点代表一个政策，边代表引用关系。较大的节点拥有较大的出度，即被更多次的引用；相关度 R 值和政策所属分类被作为属性赋予政策节点。图 2-11 中表

示不同政策类型的颜色类型与图 2-4 和图 2-5 中的配色方案相一致。不同的 R 值被不同的节点形状区分标记，菱形、正方形、三角形分别代表 R=1、2 和 3。

对图 2-11 所示的政策引用网络应用网络中心性测量，出度和入度中心势分别为 16.962% 和 3.491%，说明节点间出度差异相对显著而各节点的入度则趋于近似。节点出度反映了政策被引次数，进而反映了政策在整个监管体系中重要性。事实上，在该 195 个节点构成的网络中，节点出度在 0 到 34 之间变化，但其中仅有四个节点出度大于 10。说明尽管一些政策的被引次数远大于其他政策，代表了整个政策体制的基础部分，然而绝大多数政策之间的互相引用程度均相似且相对较低。图 2-12 以被引次数的降序显示了出度大于 3 的政策的 R 值和类别分布，印证了以上结论。从图中可以看出，出度较高的政策大多享有较高的相关度 R 值，分类上却相对分散。说明在各个不同的主题分类中，都有某些政策起到基础性的作用，具有较高的被引用频率。2000 年发布的《互联网信息服务管理办法》拥有整个网络中最大的出度 34，可以被认为是处于整个监管体系的核心位置。此外，在图 2-11 的左侧，有 36 个作用于特定政策问题的功能独立的孤立节点，其中大部分属于互联网信息服务 (F) 和安全保密 (E) 类，同时他们所采取的主要监管措施是间接控制 (R=2)，如图 2-13 所示。

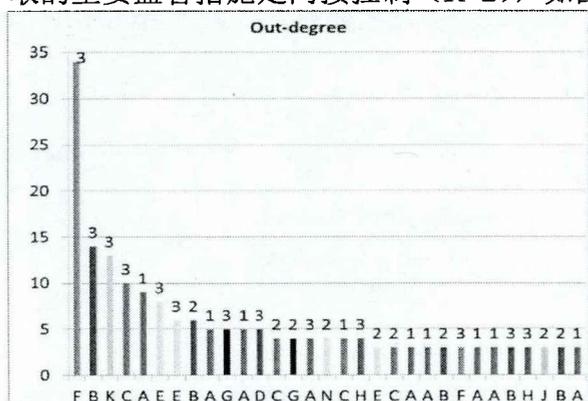


图 2-12: 政策出度排序

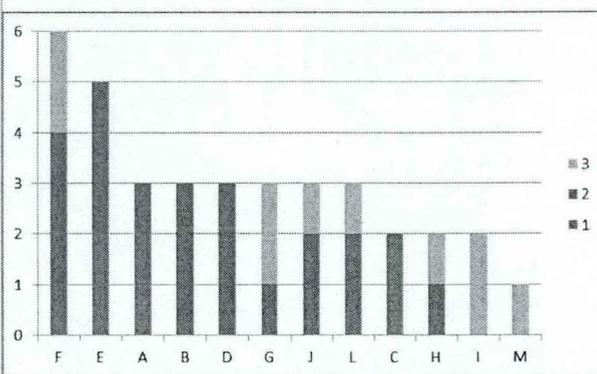


图 2-13: 孤立节点相关度值和主题分类分布

表 2-5 显示了政策类别间的被引和引用次数，以及同一类型内政策相互引用的自引次数。规范信息服务 (F)、网络连接 (C)、安全保密 (E) 和网络文化 (K) 的政策，经常被其他类型政策引用，成为整个政策体系的首要类别。另一方面，规范网络游戏 (D)、网吧 (B) 和医药卫生信息 (G) 的政策最多地引用其他政策，以完成更具体的政策目标。关于网络文化 (K) 的政策有相对较高的出度和入度，表明其与其他政策间互动非常频繁。这可能是由于“网络文化”这一术语主要由文化部的文件使用，以描述与其他政策类别有一定重合的网络文化产品和服务，比如网络游戏和网络视听媒体。大部分引用关系都发生在同一类别的政策之间，规范域名 (A)、网吧 (B)、网络连接 (C) 和医药信息 (G) 的政策在类目间有极强的自引率，表明他们是相对独立的功能子群。特别是域名管理类 (A) 政策，在图 2-11 中构成了一个与其他分类仅有一个连接的显著子群。

表 2-5:不同政策主题分类之间引用次数

分类	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
被引次数	1	3	10	2	10	35	0	2	2	3	10	0	0	4
引用次数	0	12	5	13	3	6	12	7	10	0	9	3	2	0
自引次数	49	33	21	10	8	8	13	11	3	2	6	0	0	0

将政策节点以时间序列排列，图 2-14 显示了不同类别政策的涌现历程和其引用关系的变化历史。节点颜色、形状和大小意义均与图 2-11 相同，图 2-14 中的一个节点可能代表了发布在同年、相同类目下的多个政策。图 2-14 说明了每年颁布政策的类型，以及这些政策管控网络内容的强度和影响其他类别政策的程度，因此政策体制的关注重点可通过对动态的演化历史的揭示来显示。

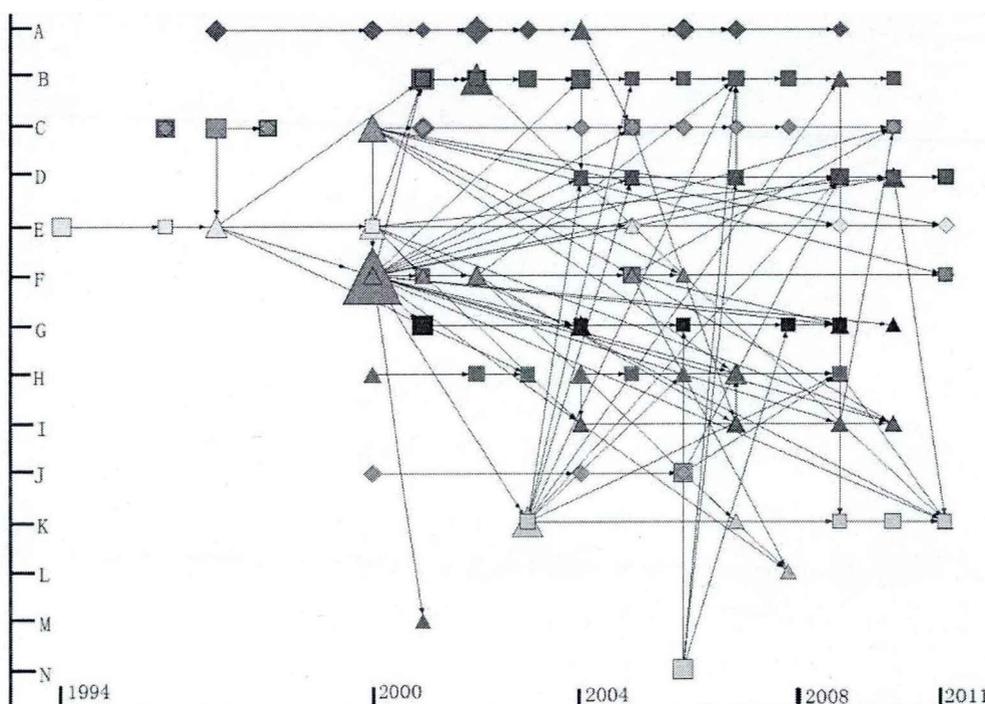


图 2-14: 政策体制功能结构的演化

图 2-14 显示了不同监管功能的政策在政策制定周期中具有怎样的更新频率。规范域名（A）、网站和网络连接（C）以及安全保密（E）的政策演化过程覆盖了中国互联网整个发展历程。相较而言信息安全政策的更新率较低，域名与网络连接政策法规的更新集中在若干主要时间段内。网吧（B）和网络视听（H）的政策几乎在每一年都有，表明这两个问题需要随时的新举措来应对具体的监管需求。网络游戏（D）和网络文化（K）政策，反映了对各类新型网络服务和网络现象的监管需求，在近年来表现出密集的更新；与此相反，基础的信息服务类政策法规（F）在 2000 年前后出现以后就很少发生改变，但不断被各型后续政策引用。唯一的协调监管工作执行事项（N）的政策是 2006 年发布的《互联网站管理协调工作方案》，该法规明确了网站监管工作中不同政府部门

间的责任与合作机制。尽管是当前唯一协调不同管理者之间关系的政策，它仍然被很多政策引用多次，这表明了监管体制协调工作的重要性 and 相对缺失的状况。

2.3.4. 政策引用类型的演化

引用关系不仅可以通过显示被引用频率来说明某些政策的重要性，而且提供了一个视角来观察政策分类间互动关系以及监管活动的功能特征。着眼于直接和间接网络内容监管（R=2 或 3）并分析 459 个引用内容，图 2-15 展示了每个历史阶段中每种引用类型的比例变化。

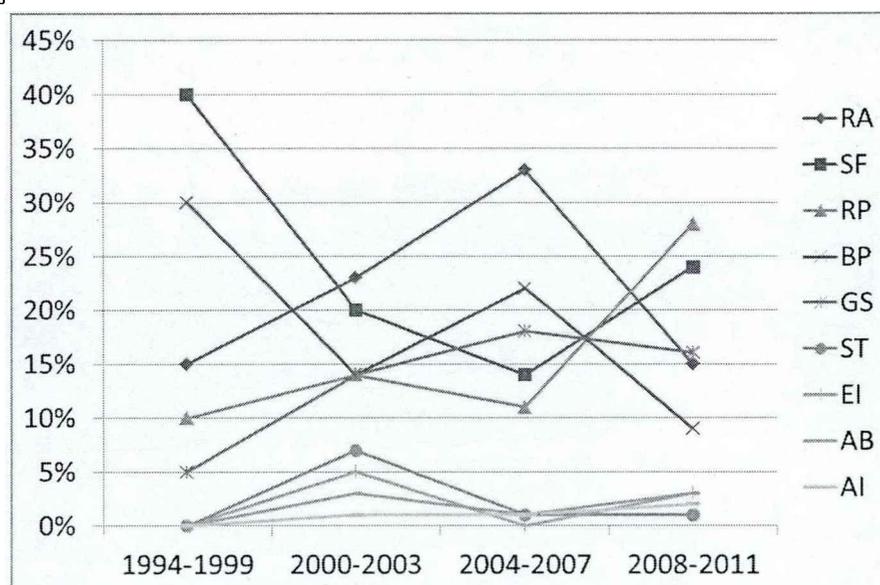


图 2-15: 引用类型的比例变化

大多数引用分布在五个最常见的类型中，主要关注特定政策问题的制定和实施过程。而旨在调节政策间共同作用进而协调不同政府部门间活动的引用类型，比如修订和废止其他政策的，比例始终不高。分析各引用类型的演化历史，可以发现高频引用类型比例分布对时间较敏感。在第一个历史阶段（1994-1999），制定依据类（SF）、惩处依据（BP）类引用具有较高的比例，表明在中国互联网最初的摸索阶段，依托于原有的法律法规的新政策和明确的惩戒手段是网络内容监管的主要特色。第二个历史阶段（2000-2003）是中国互联网服务和管理迅速发展的阶段。多种政策引用类型在这段时期集中出现并且具有相近的分布比例。特别是补充说明（ST）、解释说明（EI）和废止（AB）类型的引用在这一阶段具有较高的比例，说明在经过前期的摸索后，网络内容监管政策在这一期间经历了重要更新，更加具有针对性的网络政策在这一时期为以后的监管行为打下了基础。重复强调（RA）和惩处依据（BP）类引用是第三个历史阶段（2004-2007）的主要特点，这是针对当时网络上突出的内容问题进行直接监管的必然要求。而制定依据（SF）和事物参照（RP）类引用，在经历了第三阶段的回落后，在第四个历史阶段（2008-2011）有突出上升，表明新兴的网络服务和现象需要新的政策和监管方式，这也被重复强调（RA）和惩处依据（BP）类引用在这一阶段的下降所证实。

值得注意的是，制定依据（SF）和重复强调（RA），以及事物参照（RP）和惩处依据（BP）这两对四类引用的比例，呈现出随时间演进的反比负相关的关系。如果将制定依据和重复强调类的引用看作新老政策交替的信号，将惩处依据和事物参照类的引用比例看作是直接和间接监管手段交替的信号，可以推论网络内容监管在大尺度的历史演化中表现出一定周期性。

如在 2.2.5 一节提到的，分析引用内容的数据集显示了与互联网无关却被网络内容监管政策法规引用的 68 个政策。以字母 O 代表这些来自网络内容监管领域之外的政策，表 2-6 呈现了每个历史阶段中最常见的三种引用类型以及每种类型对应的三种最高频引用关系，来表明每种类型的引用最可能发生在哪两种政策类别之间（箭头左侧为引用类别，右侧为被引类别，频率列举在括号中）。

表 2-6: 各阶段最高频引用类型

1994-1999		2000-2003		2004-2007		2008-2011	
SF(8)	E←E(3)	RA(25)	B←B(5)	RA(58)	B←O(10)	RP(42)	L←O(12)
	C←C(3)		F←O(4)		D←O(8)		D←D(5)
	E←C(1)		B←O(3)		H←O(8)		H←H(4)
BP(6)	E←O(3)	SF(22)	B←B(5)	BP(38)	B←O(12)	SF(36)	D←O(4)
	E←E(2)		M←F(2)		B←B(4)		G←O(3)
	C←C(1)		G←F(2)		I←O(3)		K←K(2)
RA(3)	E←O(1)	RP(16)	B←B(5)	GS(31)	D←O(8)	GS(24)	D←O(7)
	C←O(1)		K←O(3)		B←B(5)		D←D(5)
	C←C(1)		B←O(2)		J←O(3)		D←K(2)

如表 2-6 所示，大部分引用发生在同一政策类别内或某类别政策与内容监管政策体制之外（O）的政策间。第一阶段，主要关注网络连接（C）和信息安全（E）的政策依赖于新政策（SF）的制定和基于与网络无关的外部政策法规的惩处依据（BP）。重复强调（RA）类引用在 2000 年-2007 年间具有最高比例，主要分布在关于网吧监管（B）的政策中。同时，在这两个阶段，新型网络服务，如医药卫生（G）、教育公益（M）和网络视听（H），也开始兴起和发展。在最后一阶段，地图测绘（L）、网络游戏（D）、和网络文化（K），因此 SF 和 RP 类引用比例的升高表明了新政策和对这些特定问题的关注。

表 2-7 列举了内容监管政策最常引用的部分外部政策法规。这些法规本身与互联网无关，但是却对网络内容监管起到了重要的辅助作用。由于部分法律法规有多次修正案，表中的发布时间记录的是首次被内容监管政策体制引用时的修订版本的颁布年份。从表中可以发现，宪法是被引用最多次的，主要体现在内容管理要求中的“不得违反宪法”的规定。《无证经营查处取缔办法》和《刑法》应该是作为规范信息市场行为的惩处依据而被引用。此外还有各不同主题领域的基本法，如《著作权法》、《未成年人保护法》、广播和出版管理条例等，这些为不同功能的内容监管政策提供法理依据。《加强和改进

《未成年人思想道德建设的若干意见》主要是针对未成年人沉迷网络游戏或网络色情暴力内容等问题而被引用的。《行政许可法》和《对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》既是规范网络市场经营的间接内容监管办法，又体现了监管体制内部不断更新监管途径，为提高各部门监管行为效率并提供法理支持的趋势。总体来看，被互联网内容监管政策体制高频引用的外部政策法规，基本都是正式的法律或行政法规文件，具有较高的效力级别，发布单位也是国家政治体制中最高级别的权力机关。这说明了网络内容监管在我国行政管治体制内的重要地位，同时也体现了互联网内容监管体制发源于并借鉴于网络外的传统管理体制。

表 2-7: 内容监管体制引用的外部政策法规（频率大于 5 次）

被引政策法规	发布时间 (首引版)	发布单位	被引 频率	高频 类型
中华人民共和国宪法	1993	全国人民代表大会	23	RA
无照经营查处取缔办法	2003	国务院	11	BP
中华人民共和国著作权法	2001	全国人大常委会	8	RA
中华人民共和国未成年人保护法	1991	全国人大常委会	7	SF
广播电视管理条例	1997	国务院	7	RA
中华人民共和国刑法修正案	1999	全国人大常委会	7	BP
出版管理条例	2001	国务院	7	SF
中华人民共和国行政许可法	2003	全国人大常委会	6	RP
中共中央、国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见	2004	国务院/中共中央	6	SF
国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定	2004	国务院	5	GS

2.4. 有关监管功能的讨论

2.4.1. 网络内容监管政策问题的独立性

以往的研究将中国互联网内容监管作为一种特殊的政府活动。然而，正如本章开头所提到的，不同领域的学者都在尝试指出中国互联网内容监管的复杂内涵，这反映了内容监管与其他社会问题之间保持着密切联系，可以在许多不同的理论框架中进行解读。在数据收集的过程中，界定何种政策属于网络内容监管是相当困难的，同时关于内容的条款在许多互联网政策中又能很容易地找到。因此，一个相关的问题浮出水面：互联网内容监管是一个独立的固定的政策问题吗？或者仅仅是整个互联网法规体系中的一部分？

本章提出的政策演化框架为评估互联网政策法规与网络内容监管的联系提供了一个视角。三层框架描绘了监管的强度和精度，这也间接指出了监管手段的特征。相关度 R 的不同取值有助于我们理解网络内容监管体制并不是一个统一的刚性的政策工具，而是一种具有主要和次要功能特点的策略集合。政策主题领域的分类和其间的引用关系勾

勒出了监管体系的功能结构，其中一些类别的政策对整个体系起到了基石的作用，同时其他类别更注重非基础性的具体问题。而且，如果我们进一步研究不断演化的互联网环境和监管政策体制，会发现网络内容监管的内涵随时间而不断变化。

在中国互联网时代初期，网络内容被视为从属于信息系统和网络安全监管工作内的次级目标。2000年至2001年间颁布了一些规范网络服务基本活动的政策，这些政策保持着很高的被引率，因此成为整个政策体系的基础。在这个时期，内容监管主要包含在网络信息服务的监管条例中，如：关于BBS和网络新闻的政策法规。随着中国互联网的发展，内容监管逐渐深入到规范新型网络服务和其他特定问题的政策中，而非仅仅关注信息内容本身。更进一步说，内容监管也与中国大众传媒中内容审查的传统有着紧密联系^①。例如，通常使用到的网络内容监管法规中的被禁止的内容列表与国务院1994年发布的《音像制品管理条例》和1996年发布的《电影管理条例》中的相关内容很接近，可能有继承借鉴的关系。同时，一些与互联网无关的政策法规，却被互联网内容监管政策多次引用，例如1997年发布的《广播电视管理条例》和2001年发布的《出版管理条例》，两者均有非常高的被引率。

上述事实提醒我们，我们应该在近期的历史，特别是20世纪末中国社会快速发展变革的过程里，以及中国社会媒体和信息管控的大背景下，思考和认识中国的互联网内容监管。Benkler认为内容监管事实上是一种通过控制信息流、试图影响社会中的知识生产和分布的举措^②。Liu也认为对信息内容的刚性的管控条例好像是一种规范框架，在它的规则内，整个信息社会的建设和管理战略得以设计实施^③。因此，基于现有的监管条例和与日俱增的实践活动，中国的互联网内容监管应该逐渐成为并保持对不断涌现出的新型网络服务的正常限制和日常管理，而不是总在政策制定的议程表中长期盘踞的特定政策问题。

2.4.2. 网络内容监管功能的有效性

政策记录了中国互联网内容监管逐渐演变为现有结构的演化过程。然而，仍然存在这样的疑问：中国政府是否真的有一个良好规划的监管策略？是否互联网内容监管正在变得越来越高效而专业？还是说监管政策只适应短期或临时的政策目标，而没有一个清晰的演进路径？

在互联网发展早期，一些学者认为审查机制在管制网络世界上无疑会失败^{④, ①, ②}。然而也有一些学者认为监管互联网内容不仅可行，而且是一种政府控制网络交流的有效

① Qiu J L. Virtual censorship in China: Keeping the gate between the cyberspaces [J]. *International Journal of Communications Law and Policy*, 1999, (4): 1-25.

② Benkler Y. Communications infrastructure regulation and the distribution of control over content [J]. *Telecommunications Policy*, 1998, 22(3): 183-196.

③ Liu S. Structuration of information control in China [J]. *Cultural Sociology*, 2011, 5(3): 323-339.

④ Feir S E. Regulations restricting Internet access: Attempted repair of rupture in China's Great Wall restraining the free exchange of ideas [J]. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 1997, (6): 361-390.

办法^③、^④。这样的内容监管也被认为与中国社会管理的传统相协调^⑤、^⑥。中国对互联网采取的单边管控，在全球网络环境所产生的负面效果，事实上比人们以前认为的要少^⑦。

本章研究的不同政策主题领域的演化，直观地显示出了监管体制不同的功能结构特征。分类不仅可以将政策概念分进不同的组，还可以指导探索信息政策价值和引用结构^⑧。这些分类的演进过程和相关程度级别都在互联网发展的中期收敛了。并且，违反规则的直接惩罚在近年来表现的较为不常见，而强调从业者自我规范的义务的政策法规逐渐增多。自从类似 2001 年的《中国互联网行业自律公约》等行业自律协定施行之后，中国互联网内容监管变得柔和且有效^⑨。中国对行业自我监管的倾向不仅契合中国加入 WTO 后政治和经济的需要，同时也被认为符合中国社会的文化逻辑需求^⑩。结合分类结果和引用类型分析还发现，中国互联网内容监管的主要途径由监管技术领域逐渐转移到倚重法律法规、社会准则和市场规则，与 Lessig 提出的四个监管范式相契合¹¹。所有这些代表着中国互联网内容监管体制日益提高的效率和增加的信心。

此外，正如上文提到的，政策体制在互联网监管工作中表现出极大的不连贯性。新的政策必须紧追新生网络服务，但是政策发布的重点却随时间在所有领域中分布得十分散乱。这种现象说明这些政策是解决特定问题的暂时性方法，而不是提供明智的、前瞻的、与整个互联网监管策略一致的解决方法。互联网产业也面临着被大量政府部门要求的逐渐增加的自律成本。在当前的中国政策体制内，信息自由和其他价值（如国家安全、知识产权保护、隐私保护等）之间的矛盾似乎并不十分棘手，因为对社会稳定的需求压倒一切。如果将中国政府看作成一个把内容监管的政策目标简化为社会稳定背景下满足经济增长需求的简单执法者，那么中国互联网内容监管的确在近年内变得更加成功和成熟。但是如果将包括不同政府部门、IT 企业和互联网用户在内的其他参与者与其他社会价值也一起纳入考察范围，那么这些监管法规就不一定显得高效了。

-
- ① Johnson DR, Post D. Law and borders -- The rise of law in cyberspace [J]. *Stanford Law Review*, 1996, (48): 1367-1402.
- ② Lessig L. The path of cyberlaw [J]. *The Yale Law Journal*, 1995, 104(7): 1743-1755.
- ③ Wu T S. Cyberspace sovereignty--The Internet and the international system [J]. *Harvard Journal of Law & Technology*, 1997, (10): 647-667.
- ④ Goldsmith J. Regulation of the Internet: Three persistent fallacies [J]. *Chicago-Kent Law Review*, 1998, (73): 1119-1132.
- ⑤ Li C. Internet content control in China [J]. *International Journal of Communications Law and Policy*, 2004, (8): 1-38.
- ⑥ Boas T C. Weaving the authoritarian web: The control of Internet use in nondemocratic regimes [A]. In J. Zysman & A. Newman (eds.), *How Revolutionary Was the Digital revolution? National Responses, Market Transitions, and Global Technology*, Stanford [C]. Stanford University Press, 2006: 373-390.
- ⑦ Goldsmith J. Unilateral regulation of the Internet: a modest defence [J]. *European Journal of International Law*, 2000, 11(1): 135-148.
- ⑧ Rowlands I. Some compass bearings for information policy orienteering [J] *Aslib Proceedings*, 1998, 50(8): 230-237.
- ⑨ Weber I, Lu J. Handing over China's Internet to the corporations [J]. *International Institute for Adian Studies Newsletter*, 2003, (33): 9.
- ⑩ Weber I, Lu J. Internet and self-regulation in China: the cultural logic of controlled commodification [J]. *Media, Culture & Society*, 2007, 29(5): 772-789.
- 11 Lessig L. The law of the horse: What cyberlaw might teach [J]. *Harvard Law Review*, 1999, (113): 501-546.

2.4.3. 政策范式与演化动力

互联网内容监管演化的历史中，监管政策在数量上有四次跳跃，政策重心也在四个历史阶段中产生变化。将互联网技术和网络服务发展看作一个变化的问题环境，关于“是谁推动了政策源流，而谁又决定了政策演进方向”的问题仍然摆在研究者面前。

为更好的理解全球网络内容监管，Wu 提出了两个范式：制度主义理论（Institutionalist Theory）和自由主义理论（Liberal Theory）^①。前者将监管看作国家管理者的集体行为，后者则将其看作不同利益相关方的诉求在互动中得到折中优化的过程。尽管上述两个理论最初是为解释国际互联网监管体制而构建，但这个理论框架在国家层次也有一定的启发和应用价值。Wu 认为制度主义理论更适用于那些以工具性眼光看待互联网、将其视作为经济目标服务的一种技术支持的国家。将制度主义理论应用于中国背景，政府就可以被视为一个完整的、自觉的、理性的、类似黑箱的实体，该实体持续地对网络环境造成影响。因此，网络作为新传播媒介被广泛应用后，从互联网产业中获取经济利益并维持稳定的需求，就推动着中国政府为迎合不断涌现的网络现象而进行内容监管。政策体制演化本身也显示了生命周期的特点，考虑到四个数量的跳跃，每四到五年的时间内就有一个周期，在一个周期内新问题被观察和分析并形成新的政策。制定依据类和重复强调类引用之间的反比关系暗示了在一个更为宏观的层面上，监管体制也表现出在较长历史时期内的周期性；这点也被 2012 年政府计划修订 2000 年《互联网信息服务管理办法》的消息所证实。同时，如前文分析，内容监管的关注重点适应了中国互联网环境的发展过程，说明互联网技术的发展也是监管政策演化的影响因素之一。

然而，中国和互联网服务整体都有了很大改变。除了对社会稳定性和互联网发展的关注，不同政府部门和机构的局部利益也推动着网络内容法规的涌现。例如，数量很多的规范网吧和网络游戏的政策，暗示了内容监管项目可能的盈利性质，令一些政府部门和私营组织参与到互联网应用和管理的利益集团中^②。Cherry 和 Bauer 提出了一个新的视角——适应性管理，来解释复杂社会系统中的政策制定^③。接着，有学者又进一步提出了适应性范式^④。该范式选择了一个更为倾向自由主义理论而非制度主义理论的角度作为理论基础，以理解关于监管体制中不同利益相关者的行为。尽管在现有环境中，中国政府能够从制度主义角度规范互联网，但它应逐步转变并重新思考内容监管的未来，因为这是中国互联网的发展和越来越多的利益相关方的涌现所共同要求的。

① Wu T S. Cyberspace sovereignty--The Internet and the international system [J]. Harvard Journal of Law & Technology, 1997, (10): 647-667.

② Thompson C. Google's China problem (and China's Google problem) [N]. New York Times, Apr 23, 2006.

③ Cherry B A, Bauer J M. Adaptive regulation: Contours of a policy model for the Internet economy [A]. In the 15th Biennial Conference of the International Telecommunications Society. [C]. Berlin, Germany, 2004.

④ Cherry B A. The telecommunications economy and regulation as coevolving complex adaptive systems: Implications for federalism [J]. Federal Communications Law Journal, 2007, 59(2): 369-402.

2.5. 小结

本章提出了一个三维政策框架,通过分析政策等级和分类特性以及政策引用网络和引用类型,来解释中国互联网内容监管体制的功能结构及其演进和发展。政策是透视政府活动和政策制定者与问题环境间互动过程的理想工具。研究结果表明了内容监管体制功能的强度,在过去近二十年内从辅助监管过渡到直接监管进而过渡到间接监管,监管功能的重心也逐渐由网络连接管理向网络内容和日益涌现的新型网络服务转变。

监管政策体制所针对的政策问题,所肩负的监管功能,仅能提供整个监管体制的宏观信息。一些信息,尤其是不同利益集团所持有的不同价值需求,并不能完全反映在政策体制功能结构的演化中。因此,本章仅仅是在中国网络内容监管体制的大背景下勾勒了政策的主题领域和领域间的互动演化。下一章会更着重于不同利益相关方行为的研究,进一步剖析监管体制发展演化的能动主体的结构和行为。

3. 政治源流：网络内容监管主体结构 with 演化

上一章的研究通过对中国互联网内容监管政策文本的内容分析，结合定量化和可视化方法，将我国网络内容监管体制的功能构成和演化历史显示出来。不同的监管功能的实现，依托于具有不同职能的监管机构。这些监管机构构成了我国互联网内容监管体制的行为主体。对这些主体的分布结构、职能特征、演化过程加以分析，可以进一步发现网络内容监管的行为特点和机制要素。

3.1. 互联网内容监管主体的研究问题

3.1.1. 监管主体的界定

了解互联网内容监管主体可以从政策主体的概念入手。公共政策主体是指直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织^①。政策主体不仅包括直接参与政策过程的“体制内”的政治权力主体，比如政府部门、领袖官员等；还包括间接影响政策过程的“体制外”的主体，比如民间组织、行会组织等^②。借鉴该思想，本章中所称的监管主体可以定义为参与到互联网内容监管的计划、组织、执行、监控等一系列政策过程中的政府部门或民间组织，这些主体通过相关政策文件明确自己在网络内容监管体制中的地位和作用。结合中国互联网管理的现实环境看，监管主体以政府监管部门等体制内的机构为主，以来自行业或民间组织的体制外机构为辅。

我国互联网监管事务多样，监管主体的分布也分散而复杂。由于内容监管是整个国家网络监管行动中的一种功能，那么内容监管主体也不应理解为专门对网络信息内容进行管治的单独部门，而是可以行使内容监管职能的，针对多种网络监管问题开展工作的监管机构的集合。

2000年国务院颁布的《互联网信息服务管理办法》中规定：“第十八条 国务院信息产业主管部门和省、自治区、直辖市电信管理机构，依法对互联网信息服务实施监督管理。新闻、出版、教育、卫生、药品监督管理、工商行政管理和公安、国家安全等有关主管部门，在各自职责范围内依法对互联网信息内容实施监督管理”，“第二十四条 互联网信息服务提供者在其业务活动中，违反其他法律、法规的，由新闻、出版、教育、卫生、药品监督管理和工商行政管理等有关主管部门依照有关法律、法规的规定处罚。”从中可见中国网络监管在宏观上实行分级和属地管理，同时在具体的微观监管活动中，各个政府部门分工承担对应的监管职责。

网吧曾经是我国网民获取网络接入和信息服务的主要途径。在上一章的分析中发现，从2000至2008年，特别是2004年前后，针对网吧服务和经营行为的监管是我国网络内容监管工作的重点。2004年国务院发布《关于开展网吧等互联网上网服务营业场所专项整治意见的通知》，其中有内容涉及多个监管部门联合对网吧开展专项整治和日常

① 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

② 桑玉成, 刘百鸣. 公共政策导论[M]. 上海: 复旦大学出版社: 1991.

监管工作的分工职责：“文化行政部门要发挥网吧等互联网上网服务营业场所主管部门的作用，加强对网吧等互联网上网服务营业场所经营单位经营活动的日常监督管理，加大执法力度，严厉查处接纳未成年人进入等违法行为。同时，作为此次行动的牵头部门，要主动协调有关部门，认真组织好专项整治工作。

工商行政管理部门要加强对网吧等互联网上网服务营业场所的登记管理，严格依法确定互联网上网服务营业场所的市场主体资格；依照《条例》和《无照经营查处取缔办法》，坚决查处取缔黑网吧等无照经营活动。

公安机关要加强对网吧等互联网上网服务营业场所信息网络安全、治安及消防安全的监督管理，加大对在网吧中制作传播有害信息，进行危害信息网络安全活动，以及违反治安、消防安全规定的行为的执法力度。

电信管理机构要加强对网吧等互联网上网服务营业场所接入服务的监管，加大对为网吧违法提供接入服务的互联网接入服务提供者的查处力度。

教育行政部门要加强对学校内互联网上网服务场所的管理，要求各级各类学校加大对未成年人不得进入互联网上网服务营业场所的宣传教育和管理力度，严格校纪校规。各级各类学校要充分利用现有的计算机网络资源，为学生提供必要的上网条件，提倡中小学校的计算机教室在课余时间对学生开放。

财政部门要保证网吧等互联网上网服务营业场所日常管理工作必需的经费，支持建立计算机监管体系，落实专项整治经费及举报奖励经费。

各级精神文明建设指导委员会办公室要加强对网吧等互联网上网服务营业场所专项整治工作及有关法律法规的宣传工作，形成专项整治工作的良好舆论氛围。

各级共青团组织要加强青少年网络文明教育，广泛宣传《全国青少年网络文明公约》，引导未成年人增强自我保护意识，加强自我管理，自觉远离网吧，配合文化等部门开展“创建安全放心网吧”活动。”从这些规定可以发现，多部门协同配合是网吧监管的重要特色。各个部门的分工和职责在以往工作的基础上得到了进一步明确和加强。

2006年中共中央宣传部、信息产业部、国新办等16个国家部委联合组成了“全国互联网站管理工作协调小组”，并颁布了《互联网站管理协调工作方案》。该文件明确了与互联网站监督管理相关部门的类型、职责和工作协调制度。其中规定：“在协调小组统一协调下，互联网行业部门（信息产业部），专项内容主管部门（包括国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、商务部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家保密局等），前置审批部门（包括国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家食品药品监督管理局等），公益性互联单位主管部门（教育部、商务部、中国科学院、总参谋部通信部等），企业登记主管部门（国家工商行政管理总局）应认真落实互联网站管理职责，加强沟通，密切合作，在发挥各部门职能作用的同时，加强信息通报和管理联动，各部门发现违法违

规网站和有害信息，在依法查处的同时，及时通报协调小组相关成员单位，相关成员单位积极予以配合，形成管理合力，对网站实施齐抓共管。

中国中央宣传部对互联网意识形态工作进行宏观协调和指导。

互联网行业主管部门负责互联网行业管理工作。具体承担互联网站管理协调工作，依法对基础电信运营商，互联网接入服务提供商，互联网信息服务提供者，域名注册服务机构进行日常行业监管，指导互联网行业协会工作。

前置审批部门负责互联网信息服务各自主管服务项目的前置审批，对网站相关专项内容进行监督检查和审核，并向同级互联网行业主管部门提供年度审核意见。部级前置审批部门应当明确审批范畴，健全审批流程，建立网站内容日常监督管理办法，并将全国负责前置审批工作的部门、人员、联系方式（名称、通信地址、邮政编码）等通报信息产业部，如遇变动应及时通报。

国务院新闻办公室负责互联网上意识形态工作，具体协调互联网意识形态管理，统筹宣传文化系统网上管理。公安机关负责互联网站安全监督，依法处罚和打击网上违法犯罪行为；国家安全机关负责对互联网站涉及国家安全事项的信息内容进行监督检查。公安机关，国家安全机关和国家保密工作主管部门提供年度审核意见。

公益性互联单位主管部门负责对所主管的公益性互联单位（包括中国教育和科研计算机网、中国国际经济贸易互联网、中国科学技术网、中国长城互联网等公益性互联网络运行维护单位）进行日常监管。公益性互联单位主管部门应严格按照“谁主管谁负责”的要求，切实承担起公益性互联单位的管理责任，督促所主管的公益性互联单位履行相关互联网接入服务的责任和义务，配合互联网行业主管部门和专项内容主管部门对接入其互联网络内的网站实施管理。”该政策是本研究采纳的网络信息内容监管政策法规数据集中联合发布单位数量最多的一个，标志着互联网监管工作的复杂和对协同配合的需要。特别是首次将不同机构根据监管职责划分类别具有重要启发意义。同一个部门可能属于不同的类别，表明一个监管机构可能担负多种监管职能。这既反映了监管工作对部门合力的需要，也说明一些工作可能存在职能重叠、重复安排等潜在问题。

2011年5月，国务院办公厅设立了国家互联网信息办公室。该办公室在原国务院新闻办公室的机构基础上加挂国信办的牌子，以较高的行政级别对我国互联网信息内容进行监督管理、政策落实、文化建设、运营监管等多种工作。从此我国的互联网络信息内容管理有了专职的领导协调机构。

从以上相关监管政策中对网络信息内容监管机构的规定和国信办成立的事实来看，我国互联网内容监管主体数量逐渐增多，职能逐渐明晰专业，并伴随着网络发展监管的范畴表现出扩张深化的趋势。但几条监管政策中已经列举的监管机构范围仍然模糊，并不能全面的代表参与网络内容监管工作的多种类型的监管主体。而在既往学术研究中，

专门针对我国互联网内容监管机构的研究也并不多,因此本章的研究任务之一就是明确我国互联网内容监管机构的范围、数量、以及作用的主次要程度。

3.1.2. 监管主体之间的网络关系

公共政策研究中使用“政策网络”的概念来形容不同的政策主体结成的复杂关系。政策网络是在公共政策制定和执行过程中,政府和其他行动者围绕共同的政策问题,通过价值信念和利益表达上的协商或博弈,形成的正式或非正式的联系集合^①。这个概念将网络的思想、理论和方法引入政治学和公共政策科学领域,超越基于阶段启发的公共政策过程范式而发展出了新的分析政府机构与利益集团之间复杂关系的视角^②。有关政策网络的研究有着不同的传统。美国学者多关注于微观层面的关键决策人物之间的人际网络;英国学者更多地针对中观层面的部门之间以及政府之间的府际网络展开研究;来自欧洲大陆的学者则多将研究重心置于宏观层面上的网络与社会之间的关系上^③。政策网络体现了多元主体之间的关系,主体间的关系是复杂多样的,而且主体的行动彼此相互依存相辅相成^④。按照网络中主体的资格、行为准则、联系的稳定性等指标由高到低排列,政策网络可以大致分为政策社群(Policy community)、专业网络(professional networks)、政府间网络(intergovernment networks)、生产者网络(producer networks)和议题网络(issue networks)五种类型^⑤,主体在这五种网络中的关联程度由紧密而逐渐松散。政策网络概念的提出和发展,对政策分析框架有着理论意义上的补充。一方面政策网络借助社会科学和自然科学的方法,在对网络产生、发展和变化的动力学解释中,进一步完善政策分析理论。比如对主体间建构网络关系的需求、关系建构的过程、改变关系的意愿等问题的分析加深了对政策过程理论的认识。另一方面,政策网络分析框架超越功能主义的政策过程思想,在整体结构上分析政策过程,对网络结构与政策后果的关联也做出了深入探讨,这使得其成为具有政策预测功能的新的理论范式^⑥。从二十世纪下半叶开始,随着社会的发展,越来越多的公民或民间组织以独立于公共和私人部门之外的第三部门的身份,参与到公共政策的决策中,成为新出现的政策主体。政策网络的提出,正是因应了这种事实,体现了利益协调和民主治理的思想。将更多元的政策主体的价值考量纳入到政策网络中,可以改变以往“自上而下”的决策模式,将政策制定推向多种利益协调发展的模式,制定出平衡性政策并且改变公民的被动式政治参与为智能型创新^⑦。尽管有学者认为当前中国社会还欠缺应用政策网络分析框架进行社会管理和政策研

① Rhodes R A W. Policy networks: A British perspective [J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2(3): 293-317.

② 朱亚鹏. 公共政策研究的政策网络分析视角[J]. *中山大学学报(社会科学版)*, 2006, 3: 80-83.

③ 林震. 政策网络分析[J]. *中国行政管理*, 2005, 243(9): 36-39.

④ 石凯, 胡伟. 政策网络理论: 政策过程的新范式[J]. *国外社会科学*, 2006, 3: 28-35.

⑤ Rhodes R A W. Policy networks in British political science [A]. In R. A. W. Rhodes (ed), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability* [M]. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.

⑥ 朱亚鹏. 政策网络分析: 发展脉络与理论构建[J]. *中山大学学报(社会科学版)*, 2008, 48(5): 192-199.

⑦ 李琴. 论第三部门的兴起与公共政策主体的创新[J]. *四川教育学院学报*, 2009, 25(3): 47-48.

究的条件^①，但互联网作为在中国蓬勃发展的新兴实体却是进行政策网络分析的良好对象。

在互联网内容监管这个特定的政策领域内，监管主体之间既有分工又有协作，结成了复杂多重的网络关系。乌静和白淑英（2009）从宏观角度将我国网络管制主体划分为传统权力主体和正在兴起中的公众主体，指出管制不力源于权力主体之间的职能重叠和冲突以及权力主体与公众主体间的割裂^②。王湘军（2010）分析了我国电信行业政府监管机构存在的独立性差、职能分散、专业性有待提高等问题，借鉴欧美电信管治经验，建议建立国务院主导的，多职能协调融合，扁平化的监管委员会组织^③。谢永江（2011）针对我国互联网管理体制存在的缺乏总体管理规划和同意有效监管机制的状况，提出在高层级领导机构指导下，各个监管机构分工协同并建立有效的信息共享机制和协调机制，扩大私营部门和民间组织对网络监管的参与作用^④。宋强和李钢（2011）分析了互联网内容监管方与内容提供商之间的博弈关系，计算了各方行为边界和博弈均衡，强调了充分调动政策网络中的公众主体积极性来提高监管效率^⑤。罗媛（2012）通过政策主题耦合关系描绘了我国互联网政策制定主体之间的协同，发现我国互联网监管政策主体众多，关系复杂，实际工作中的配合协调还有待加强^⑥。

结合政策网络分析的思想 and 这些既有研究不难发现，网络化的分析视角体现着多元主体多样关系的复杂结构和演化趋势。在我国当前的互联网生态中，主体多元但又相对明确，围绕同样的监管问题往往有多个主体参与。政策网络因此成为比较理想的分析视角和方法。而以往的研究多从案例和描述出发进行定性研究，基于政策文本的定量化研究不多见。从政策文本数据源的挖掘开始，提供更可靠详实的构建互联网内容监管政策网络的主体关系，不但能加深学术界对互联网监管政策问题的研究程度，还可以进一步完善政策网络分析框架，对网络综合治理思想做出理论意义上的建议。

3.1.3. 监管主体及其关系的演化变迁

随着互联网的发展，各种新型网络服务和应用层出不穷，网络内容监管主体也在不断发展变化。针对网络监管主体演化历程的研究还比较少，但是在公共管理和政策科学研究中，机构变迁也是重要的课题。何艳玲（2008）基于实证研究分析了不同类型的国务院机构的变迁历史，认为机构变迁以运动式推进为形式，以经济改革为动力，同时日益体现了政府主导与社会参与之间的动态关系^⑦。刘新萍、王海峰和王洋洋（2009）统

① 杨丹华. 政策网络治理及其研究述论[J]. 理论导刊, 2010, 7: 89-92.

② 乌静, 白淑英. 论我国互联网管制的政策主体与能力提升问题[J]. 黑龙江社会科学, 2009, 115(4): 45-48.

③ 王湘军. 我国电信业政府监管机构重构研究[J]. 行政法学研究, 2010, (3): 42-49.

④ 谢永江. 论我国互联网治理体制的完善[J]. 江西社会科学, 2011, (1): 178-182.

⑤ 宋强, 李钢. 基于博弈模型的互联网低俗内容监管可行性研究[J]. 电信科学, 2011, (7): 52-58.

⑥ 罗媛. 基于文本分析的我国互联网政策制定主体研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2012.

⑦ 何艳玲. 中国国务院（政务院）机构变迁逻辑——基于 1949-2007 年间的数据分析[J]. 公共行政评论, 2008, (1): 132-155.

计分析了我国国务院议事协调机构和临时机构在 1993 到 2008 年间的变化历程,指出其演化既有宏观层面的国家发展、政治导向等原因,也有多种微观层面下的具体原因,演化也表现出多次的膨胀-精简的循环^①。刘凤朝和徐茜(2012)利用社会网络的方法,对我国科技政策主体的合作网络进行了实证研究^②。他们将中国科技政策的发展历程划分为四个历史阶段,对不同历史阶段中的科技政策主体的合作规模和程度做了分析,区分出各阶段的核心主体并分析了这些主体在历史中的功能演化。沿用类似的实证研究的思路,孙玉涛和曹聪(2012)在文献回顾和政策内容分析的基础上,将我国科技创新历史划分为跟随模仿和自主创新两个战略历史时期,通过分类统计的方法分析了在这两个历史时期中我国创新政策的发布主体单位的数量、职能以及合作关系的演化^③。这种基于社会网络、文本挖掘与统计方法的实证研究思路对研究政策主体关系及其演化具有较强启发性,可以弥补以往政策研究对宏观层面和结构层面的忽视。这种方法也正好是情报学研究工作的特长。利用情报学的理论和方法,以网络内容监管政策为对象,对我国网络内容监管政策进行文本挖掘、内容分析,找出政策发布主体之间的关联及其演化过程,可以动态地了解我国互联网内容监管体制的发展脉络和机制特征。

综合本节中三个方面的文献总结和分析可以发现,在我国网络监管的历史和现实背景下,互联网内容监管主体可以通过监管政策的发布单位来界定。通过对政策文本的挖掘,可以发现不同监管主体的职能和作用。政策的联合发布单位彼此间形成了合作网络关系,这是一种比较明显并且规范的刻画政策网络的数据源。同时,不同时期的监管政策体现了监管需求的历史变化,可以借助其挖掘监管主体数量、功能和关系的演化过程。在这些文本挖掘的基础上,结合案例或事件的定性分析,可以发现我国互联网内容监管体制中,不同类型主体的行为规则,为进一步挖掘监管机制特点做好准备。这也成为了本章的研究目标。

3.2. 数据与方法

在上一章解释的 195 条互联网信息内容监管政策数据的基础上,提取每一条政策的发布单位作为本章研究的原始数据集,统计这些发布单位的时间数量分布,并提取其合著关系构筑监管主体间的合作网络。

3.2.1. 监管主体的识别

在 195 条网络内容监管政策的文本数据集中,共识别出 58 个发布单位,即监管主体,如表 3-1 所示。在表 3-1 中,每个机构都被赋予一个不多于四字的简称以便研究,每个机构所发布的政策总量也被列举出来。同时在表中,某机构所发布的第一个和最后

① 刘新萍,王海峰,王洋洋. 议事协调机构和临时机构的变迁概况及原因分析——基于 1993-2008 年间的数据库[J]. 中国行政管理, 2010, 303(9): 42-46.

② 刘凤朝,徐茜. 中国科技政策主体合作网络演化研究[J]. 科学学研究, 2012, 30(2): 241-248.

③ 孙玉涛,曹聪. 战略情境转变下中国创新政策主体合作结构演进实证[J]. 研究与发展管理, 2012, 24(4): 93-101.

一个政策的发布时间被作为时间标志，来显示该机构在整个监管体制中的活动时长。机构按其在监管体制中首次出现的时间排序，表明不同的监管主体参与进监管活动的顺序。

在主体识别的过程中，有些机构发布政策数量少，不具备独立研究的必要，因此合并到其上司机构中以便统计。比如数据中只有一条政策是以“公安部办公厅”的名义签发，由于公安部办公厅与公安部在研究中区别不大，因此合并为“公安部”一个机构。相反，有些机构的下属单位发布政策较多，又有比较独立的标识需要，因此得到保留。比如文化办公厅和文化部游戏产品内容审查委员会，这两个部门在内容监管工作中发布政策较多也比较有特色，因此与文化部共同保留下来作为独立的监管机构。

表 3-1: 58 个互联网内容监管机构

机构全称	机构简称	发布数量	首次出现	末次出现
国务院	国务院	7	1994/2/18	2006/5/18
公安部	公安部	29	1996/1/29	2011/7/1
邮电部	邮电部	3	1996/4/9	1996/12/12
电子工业部	电工部	1	1996/11/7	1996/11/7
国务院信息化工作领导小组办公室	国信领办	3	1997/5/20	1998/2/13
国家保密局	保密局	2	1998/2/26	2006/2/17
信息产业部	信产部	42	1998/9/18	2008/1/1
国家广播电影电视总局	广电总局	17	1999/10/1	2009/9/15
中国互联网络信息中心	网络中心	19	2000/6/9	2010/7/29
国务院新闻办公室	国新办	4	2000/11/6	2009/7/1
最高人民法院	最高法	8	2000/12/19	2011/8/1
全国人大常委会	人大常委	1	2000/12/28	2000/12/28
中国国际经济贸易仲裁委员会	经贸仲裁	4	2001/1/1	2007/10/8
卫生部	卫生部	8	2001/1/3	2011/1/15
国家药品监督管理局	药监局	3	2001/1/11	2001/9/27
国家工商行政管理局	工商局	2	2001/3/2	2001/4/3
文化部	文化部	34	2001/3/2	2011/3/18
中央机构编制委员会	中央编办	2	2001/3/2	2009/9/7
国务院办公厅	国办公厅	2	2001/4/3	2004/2/17
国家工商行政管理总局	工商总局	19	2001/4/25	2010/9/21
中国互联网协会	网络协会	8	2001/5/25	2011/8/1
新闻出版总署	新闻版署	13	2001/8/14	2011/7/1
共青团中央	团中央	7	2001/10/9	2011/7/1
中央社会治安综合治理委员会预防青少年违法犯罪工作领导小组	防青犯罪	1	2001/10/9	2001/10/9
教育部	教育部	10	2001/11/21	2011/7/1
文化部办公厅	文化办公	4	2002/12/9	2010/7/30
国家食品药品监督管理局	食药监局	9	2004/7/8	2011/5/18
最高人民检察院	最高检	4	2004/7/16	2011/8/1
国家版权局	版权局	4	2004/7/27	2011/4/21
财政部	财政部	4	2004/10/18	2009/9/4

国务院法制办公室	法制办	4	2004/10/18	2009/9/4
中央精神文明建设指导委员会	文明办	7	2004/10/18	2011/7/1
国家密码管理局	密码局	2	2005/3/31	2009/10/28
文化部游戏产品内容审查委员会	游内审委	1	2005/7/20	2005/7/20
国家安全部	国安部	1	2006/2/17	2006/2/17
商务部	商务部	3	2006/2/17	2011/4/21
解放军总参谋部通信部	总参通信	1	2006/2/17	2006/2/17
中国科学院	中科院	1	2006/2/17	2006/2/17
中共中央宣传部	中宣部	1	2006/2/17	2006/2/17
人事部	人事部	1	2006/5/26	2006/5/26
监察部	监察部	2	2007/2/15	2009/9/4
中央社会治安综合治理办公室	综治办	1	2007/2/15	2007/2/15
全国妇联	全国妇联	3	2007/4/15	2011/7/1
中国关心下一代工作委员会	下一代委	2	2007/4/15	2011/7/1
全国“扫黄打非”工作小组办公室	扫黄办	2	2007/8/1	2009/9/28
国家版图意识宣传教育和地图市场监管协调指导小组	地图监管	1	2008/5/13	2008/5/13
工业与信息化部	工信部	16	2009/2/28	2011/12/29
国家中医药管理局	中医药局	2	2009/7/1	2009/7/14
国家邮政局	邮政局	1	2009/9/4	2009/9/4
海关总署	海关总署	2	2009/9/4	2011/4/21
中国银行监督管理委员会	银监会	1	2009/9/4	2009/9/4
国家测绘局	测绘局	2	2009/12/28	2010/5/10
文化部文化市场司	文化市场	2	2010/7/6	2011/11/2
国家安全生产监督管理总局	安监局	1	2010/9/21	2010/9/21
中国人民银行	人民银行	2	2011/4/21	2011/4/21
国家知识产权局	知产局	1	2011/4/21	2011/4/21
国家质量监督检验检疫总局	质检总局	1	2011/4/21	2011/4/21
国家测绘地理信息局法规与行业管理司	测局法司	1	2011/12/23	2011/12/23

3.2.2. 监管主体的行政职能

我国互联网内容监管主体有着不同的行政级别，在我国的行政体制内各司其职。由于政策文本数据源仅限于中央政府及其直属部门发布的政策法规文件，所以表 3-1 中体现出的监管主体大部分为国务院领导下的政府职能部门、办事机构或事业单位。由于统计是以政策文本为单位，有些监管主体发生的演变也体现其中。图 3-1 显示了 58 个监管主体的行政级别、权力从属和演化关系。图中的机构按国务院官方网站 (<http://www.gov.cn/>) 公布的行政机构类别进行分类布局。黑色箭头表示机构间从属关系，由上级权力机构指向其下级附属或负责管理的机构。双白色箭头表示在机构改革中旧机构演化为新的机构，其变更时间标识在箭头上。附带星号的机构，表示当前已经不存在的，在历次国务院机构改革中被裁撤、合并或更名的机构。有些机构，比如国家保

密局、国家密码管理局、国务院新闻办公室等，同时受到两个上级单位——国务院和中共中央的共同领导。图中所有信息均检索并验证自国务院官方网站。

分析这些机构所发布政策的数量，可以识别出网络内容监管体制中全时间域以及分时间段的主要监管主体。基于上一章对网络内容监管政策体制划分出的三个相关性等级和十四类政策主题，可以统计分析出 58 个监管主体在政策制定过程中对不同监管力度、方式、和某特定主题政策问题的偏好。

3.2.3. 监管主体的合作关系及其演化

在 195 个政策文本数据源中，36 条政策法规拥有不止一个发布主体。58 个监管机构中有 41 个曾与其他机构合作发布监管政策。这些机构对政策的合著关系标志了网络内容监管主体间的协同合作关系。通过社会网络分析方法和工具可以描绘出监管主体合作网络结构。并且通过对 18 年监管历史划分时间片段，可以分析出机构合作网络在不同历史时期中的特点，以及在整个监管历史中的演进。

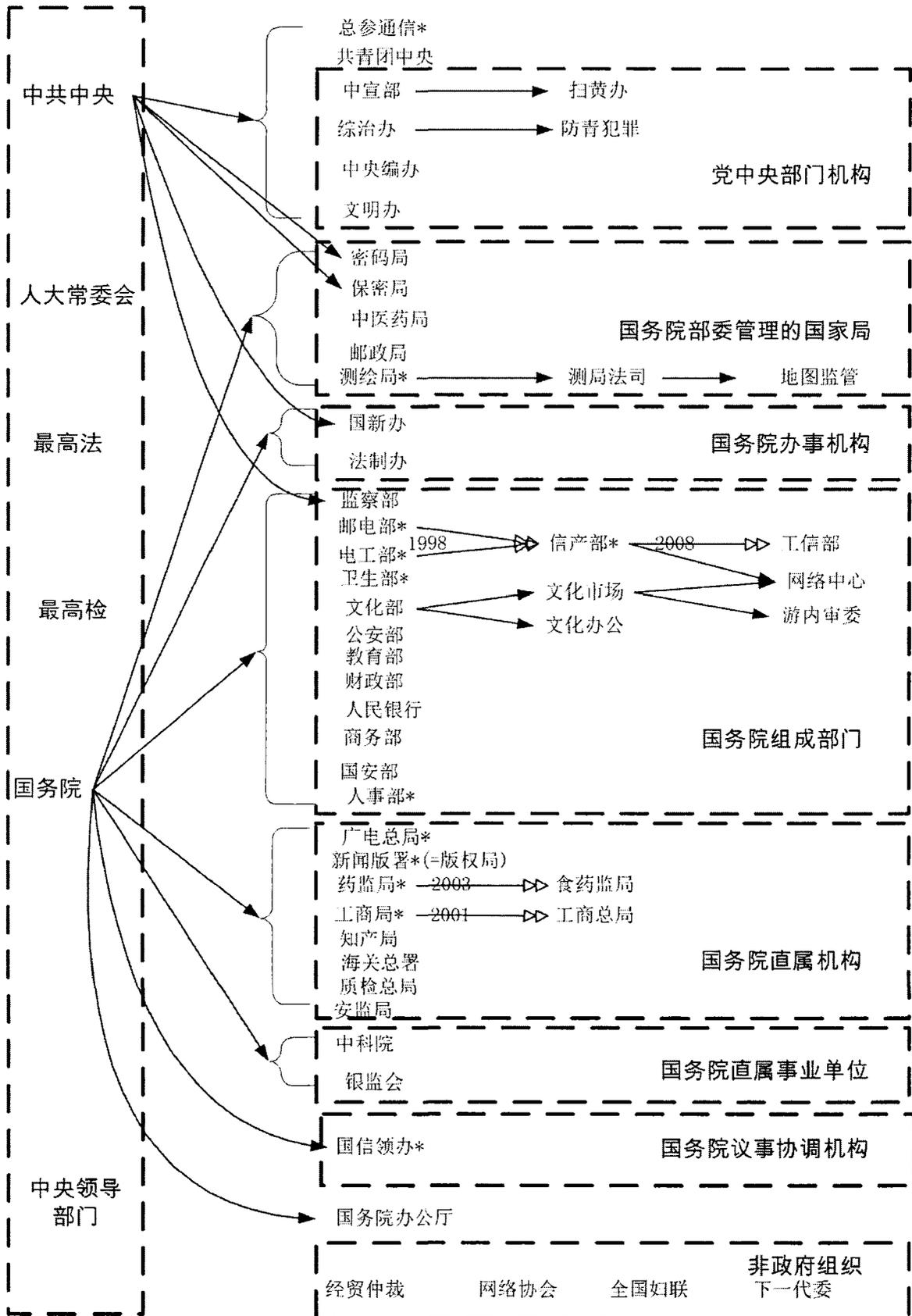


图 3-1: 中国互联网内容监管机构的行政级别与从属关系

3.3. 结果分析

3.3.1. 互联网内容监管主体数量分布和演化

已识别出的 58 个互联网内容监管主体在近 20 年的监管历史中离散分布。图 3-2 显示了每一年中发布了互联网内容监管政策的机构数量，也即参与到网络内容监管活动中的监管主体数量。该图同时区分了当年新出现的监管主体与重复出现的监管体制中既有的监管主体数量，以及机构累积数量（不计重复）的历史演化曲线。图中可见，几乎每年都会有新的机构参与到网络信息内容监管中。特别是 2001 年，有大量的新机构出现，标志着当时我国互联网内容监管体制经历了重要的发展。监管机构数量的集中，近似以三至四年为一个周期。虽然从 2007 年前后新出现监管机构数量就相对减少，但是参与政策发布和监管活动的机构总体数量却仍在扩大。这也说明了近些年，我国互联网内容监管工作日益重要，体制日益庞杂。

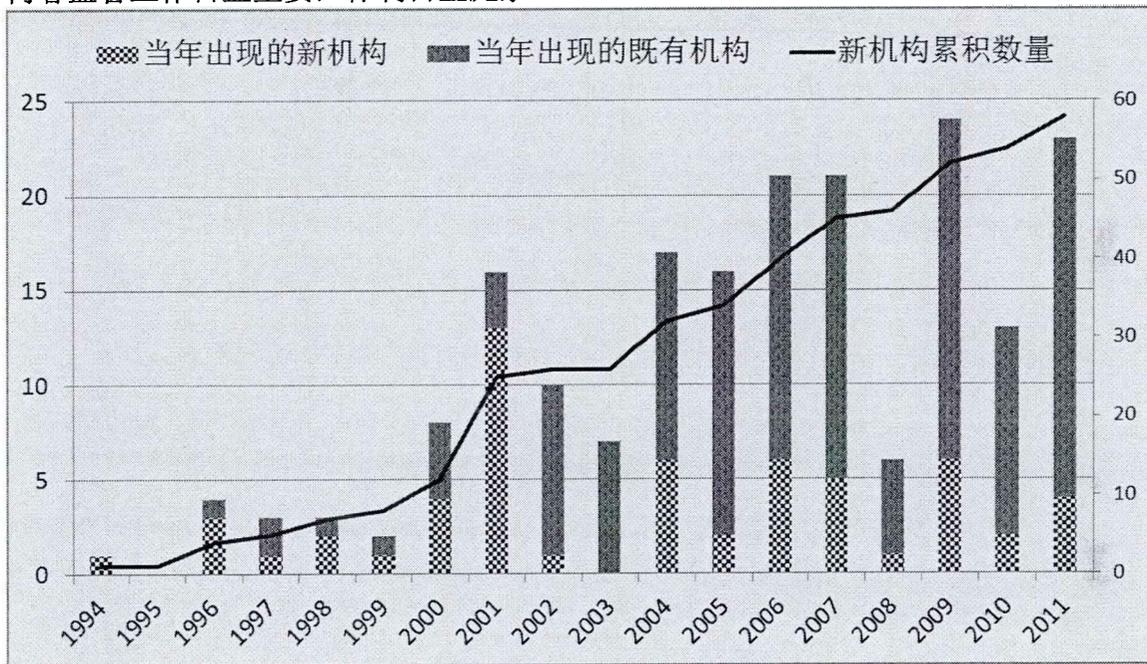


图 3-2: 每年互联网内容监管主体数量

为进一步揭示出不同时期在网络内容监管体制中起主要作用的监管主体，表 3-2 列举了每年出现的监管机构数量并统计出了当年发布内容监管政策数量最多的前三位机构。结合在上一章中通过信息政策发布向量相似度区分出的四个历史阶段，不难发现在 2000 年之前，监管需求以安全需求为主，涉及安全保密类型的监管机构较多。2000 年至 2003 年期间，负责互联网硬件设施和软件服务发展的机构较为集中。2004 年至 2007 年，是对网络信息内容直接监管较突出的时期，相关监管部门也以文化部、广电总局等直接内容管制机构为主。2008 年以后，监管需求逐渐偏向市场导向，食品、医药、地图等监管机构也随着相关网络服务的兴起参与到网络信息内容监管体制中。

表 3-2: 每年发布政策数量最多的三个监管主体

年份	机构数	第一位	第二位	第三位
1994	1	国务院		
1995	0			
1996	4	邮电部	公安部	电工部
1997	3	国信领办	公安部	国务院
1998	3	信产部	保密局	国信领办
1999	2	广电总局	信产部	
2000	8	网络中心	信产部	公安部
2001	16	信产部	公安部	文化部
2002	10	网络中心	信产部	文化部
2003	7	文化部	广电总局	信产部
2004	17	工商总局	广电总局	信产部
2005	16	信产部	文化部	公安部
2006	21	信产部	网络中心	食药监局
2007	21	信产部	新闻出版署	公安部
2008	6	工商总局	食药监局	地图监管
2009	24	工信部	文化部	卫生部
2010	13	测绘局	工商总局	网络中心
2011	23	工信部	公安部	文化部

表 3-1 统计出了每个机构发布政策数量，以及首次和末次发布政策的时间。政策发布数量代表了某机构对监管体制的作用或影响力；而首次和末次发布政策之间的时间跨度代表了某机构在监管体制内活跃的持久度。政策发布数量与时间跨度之比，即为某机构在单位时间内的政策发布数量，表明该机构在监管体制中的活跃能力。而政策发布数量与时间跨度之积则表明了该机构在整个历史活动期内对监管体制的总体影响力。

表 3-3 是以机构发布政策总量、机构活动时间跨度、单位时间内机构发布政策量以及机构总体影响力四个指标为尺度，为所有机构排序，得出排名前十位的机构。这些机构是在不同指标度量下的政策监管体制核心主体。从中可以发现，信息产业部（包括工业与信息化部）、公安部、文化部，在四个不同衡量指标下都是网络内容监管的核心主体。同时，国家工商行政管理总局、国家广播电影电视总局、国家新闻出版总署、教育部也是比较重要的监管机构。

表 3-3: 四种不同指标下排名前十位的核心监管主体

排序	政策发布量	时间跨度	单位时间发布量	总体影响力
1	信产部	公安部	工信部	公安部
2	文化部	国务院	信产部	信产部
3	公安部	最高法	文化部	文化部
4	网络中心	信产部	邮电部	网络中心
5	工商总局	文化部	药监局	工商总局
6	广电总局	新闻出版署	工商局	广电总局
7	工信部	教育部	中医药局	新闻出版署
8	新闻出版署	团中央	人民银行	教育部
9	教育部	卫生部	工商总局	最高法
10	食药监局	广电总局	公安部	国务院

从表 3-3 中可以区分出四类监管机构：

1, 在较长时间段发布较多政策的机构。公安部、信息产业部和文化部是这一类型的典型机构。他们较好地代表了互联网内容监管所依据三种立法需求：信息安全、网络基础设施和信息内容。这些机构构成了监管体制的基石。

2, 在较短时间段发布较多政策的机构。以工业与信息化部为例, 在其 2009 年首次出现在监管体制中之后, 三年内发布了 16 条相关政策, 是单位时间内发布政策数量最多的机构, 表明了其在监管体制内的活跃强度。另有一些机构, 比如邮电部、工商局等, 曾经在国务院机构改革中被撤销, 因此活跃时间很短, 也表现出了单位时间内较强的活跃力。

3, 在较长时间段发布较少政策的机构。国务院、最高人民法院、共青团中央等机构属于此列。他们是整个监管体制的领导者, 处于较高的行政级别。因此往往发布行政效力级别比较高的指导性法律、法规、司法解释等, 而非具体的监管政策。这些机构的作用是通过效力高、作用久的政策法规来整体指导协调整个监管体制的运行。

4, 在较短时间内发布较少政策的机构。一些约束特定政策问题的机构, 比如药监局、中医药管理局、中国人民银行等, 倾向于在较集中的时间内发布较具体的管治措施、政策, 因此也享有较高的单位时间活跃力。

3.3.2. 互联网内容监管主体的作用职能

第二章的研究基于政策文本特征识别了三个政策作用层级与十四个政策主题分类。统计每个监管主体发布政策在三级相关性等级和十四类主题领域里的分布可以发现每个监管主体偏好的作用层级和监管领域。

图 3-3 中显示了 58 个监管主体在三级监管相关性等级里的分布状况。图中红色圆点代表监管主体。蓝色方块节点为三个监管相关性等级, 分别代表直接、间接、辅助监

管三个作用层级。箭头由监管机构指向其涉及的作用层级，箭头线段的粗细代表了该机构在某个层级上所发布政策数量多少。结点大小按入度大小设置，结点越大代表该作用层级里涉及的机构数量越多。图中右侧排列的监管主体在多个不同的监管作用层级中发布过政策，左侧排列的机构则只针对某单一层级发布政策。

图 3-3 较直观地展现了某监管主体在监管体制中更偏好哪种层级或力度的监管行为。在图 3-3 中，大部分主体作用于直接监管 (R=3) 和间接监管 (R=2) 两个层级。多数国务院部委在不只一个层级中发布过政策，而一些负责具体监管事务的国务院及国家部委附属司局或其领导的事业单位则往往只在某单一相关性等级中发布政策。有 29 个主体只在一个监管层级中发布过政策。在两个层级中发布过政策的监管机构有 25 个。而在直接、间接和辅助监管三个层级的监管中均有参与的主体有 4 个，分别是信产部、工信部、公安部和中国互联网协会。可以认为，公安部和工信部，包括工信部的前身信产部，是当前互联网内容监管工作中涉及监管层面最多的部门，这与其监管职能和范围较宽有关。互联网协会作为行业组织，在三个监管层级中均提出过相对应的行业自律规范，也与其他监管主体一起参与多层级的监管活动。

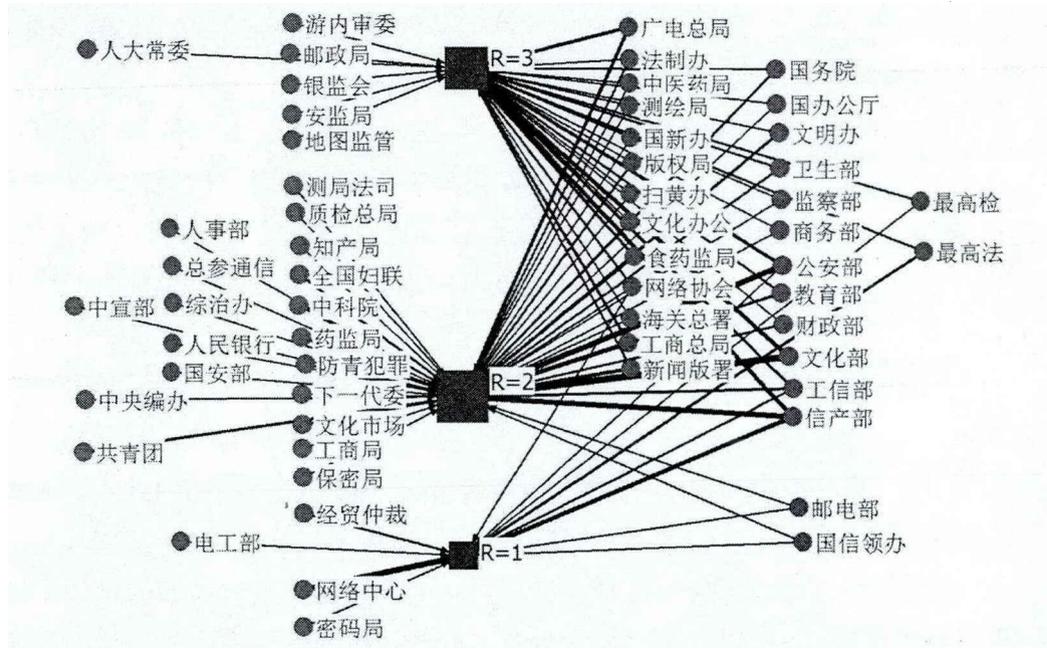


图 3-3: 监管主体在监管相关性等级中的分布网络

表 3-4 列举了在每个监管层级里发布政策数目最多的三个主体，以及发布政策总量多于 10 条的九个监管主体在三个层级中的政策发布数量分布。在直接和间接监管层级中，文化部、信产部、公安部是作用最大的三个部门。在辅助监管层级中，有关网络域名和网络基础设施监管问题较为集中，因此其分别对应的主管机构——中国互联网络信息中心和信息产业部作用较为突出。这一层级中的最高人民法院的作用主要是规范有关著作权和网络安全问题诉讼使用法律的说明。在发布政策较多的监管主体中，除却中国

互联网络信息中心主要关注辅助监管层级以及广电总局主要关注直接监管层级外，其余机构都首要关注间接监管层级。

表 3-4: 监管等级与高频监管主体的分布

Panel 1. 每个监管相关性等级中发布政策最多的监管机构				
等级	机构总量	第一位	第二位	第三位
R=3	33	文化部	信产部	公安部
R=2	46	文化部	公安部	信产部
R=1	12	网络中心	信产部	最高法
Panel 2. 发布多于 10 个政策的机构在三个相关性等级中的政策发布数量分布				
机构	发布政策总量	R=3	R=2	R=1
信产部	42	11	17	14
文化部	34	12	22	0
公安部	29	9	19	1
网络中心	19	0	0	19
工商总局	19	6	13	0
广电总局	17	9	8	0
工信部	16	6	7	3
新闻出版署	13	3	10	0
教育部	10	3	7	0

图 3-4 是通过统计各个监管主体所发布的政策在十四个监管领域中的分布进而得出的监管主体的职能分布网络。图中的箭头是从监管机构指向其涉及的监管职能，箭头线段的粗细代表了该机构在某主题领域发布政策的多少。红色圆形节点是监管主体，蓝色方形节点为政策主题领域也即机构监管职能。图中节点大小与节点的度值成正比。对监管机构来说，红色圆形节点越大表示该机构同时涉及的监管领域或职能越多。而对于政策主题领域来说，蓝色方形节点越大表明参与该领域政策问题监管的机构数量越多。

在图 3-4 中，以信息产业部及工信部、公安部、国家新闻出版总署等涉及多个监管职能的单位，和网络游戏、网吧等热门监管领域构成了该网络的核心部分。网吧是最受关注的监管领域，有 20 个不同的机构参与到这一政策问题的监管。而信息产业部则是涉及最多种监管职能的机构，其在 10 个不同的监管领域里发布过相关监管政策。有 27 个监管主体在其监管历史中仅仅对一个领域做出过监管规范。教育公益领域只有教育部一个机构参与。互联网地图使用和测绘规范领域是一个相对独立的子领域，在其中三个监管机构都没有再参与过其他政策问题领域的监管。

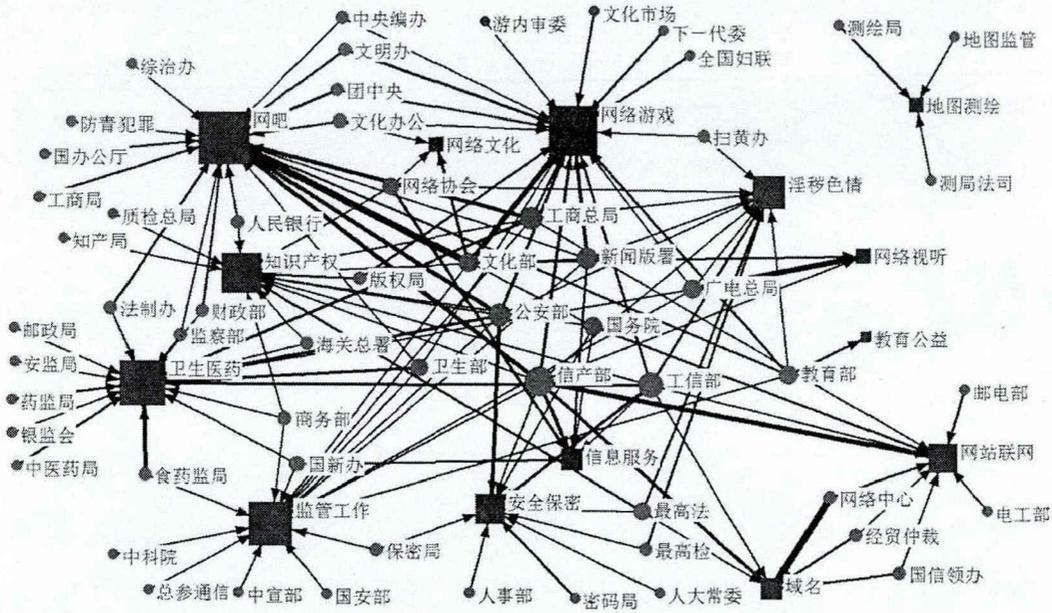


图 3-4: 监管主体的职能分布网络

表 3-5 显示了十四个监管领域中发布政策数量最多的三个主体以及涉及监管领域多于 5 个的监管主体发布政策最多的三个领域。该表在一定程度上体现了监管领域和机构之间存在的相关关系,显示了某一个监管领域中最主要的监管者以及某个监管机构最核心的监管职能。

表 3-5: 监管职能与高频监管主体的分布

Panel 1. 每个主题领域内发布政策最多的机构				
领域	机构总数	第一位	第二位	第三位
网吧	20	文化部	信产部	公安部
网络游戏	19	文化部	新闻出版署	公安部
卫生医药	17	食药监局	卫生部	工商总局
监管工作	16	公安部	保密局	信产部
知识产权	14	最高法	版权局	国务院
网络色情	11	最高法	最高检	工信部
安全保密	10	公安部	工信部	密码局
网站联网	9	信产部	国务院	网络中心
域名	6	网络中心	信产部	经贸仲裁
信息服务	6	信产部	网络协会	新闻出版署
网络视听	3	广电总局	文化部	信产部
网络文化	3	文化部	网络协会	文化办公
地图测绘	3	测绘局	测局法司	地图监管
教育公益	1	教育部		

机构	领域总数	第一位	第二位	第三位
信产部	10	网站联网	网吧	信息服务
工信部	8	卫生医药	安全保密	网络游戏
工商总局	7	网吧	卫生医药	网络游戏
公安部	7	网吧	安全保密	网络游戏
新闻出版署	6	网络游戏	信息服务	淫秽色情
广电总局	5	网络视听	卫生医药	淫秽色情
教育部	5	网吧	网络游戏	教育公益
国务院	5	网站联网	信息服务	安全保密
文化部	5	网吧	网络游戏	网络文化

为进一步显示监管主体所侧重领域在历史上的变化，图 3-5 显示了每个历史时期中出现的监管主体以及他们的职能分工。通过四个不同历史时期监管主体职能领域网络的比较，显示出主体跨领域监管的规模和某领域被监管主体关注的程度。

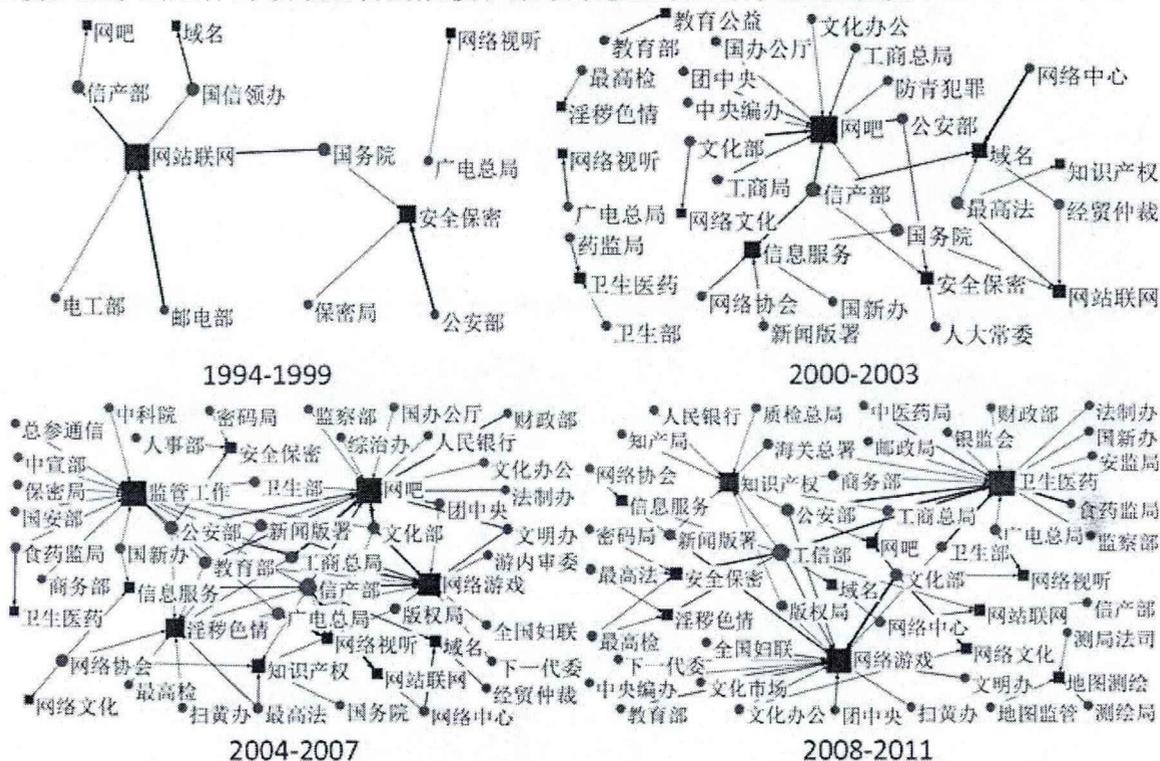


图 3-5: 监管主体职能历史变化

从图 3-5 的总结可以发现，在第一个历史阶段，主体主要关注的监管领域是网站联网和安全保密。国务院是连接这两个主要监管工作的纽带。同时，广电总局也开始了对网络视听问题的监管，这是一个较为独立的监管主客体关系。从 2000 年开始，网吧成为最受关注的监管对象。大量新的监管主体围绕网吧监管而出现。另一个受到较高关注的领域是信息服务类监管问题，其包含了有关新闻服务、电子公告服务等网络信息内容服务的规章措施，因此吸引了新闻主管单位的注意。这一时期，出现了多种独立的监管关系，比如教育部对教育公益类问题的监管、最高检对淫秽色情类问题的监管等。这些

在图 3-6 中，58 个节点中有 41 个参与了合著，构成了 321 条合作关系（不计重复次数），密度为 0.19。17 个孤立节点主体只单独发布政策，没有与任何其他主体合作过，在监管活动中具有独立性。在参与合作的机构中，有 28 个从没有独自发布过政策，这些主体属于监管活动的配合协作者。参与合作的机构大致处于相似的行政级别，大多为国务院部委和国务院领导的国家司局等。除却孤立节点与巨片网络之外，从合作网络中区分不同的子网络效果不好。这说明各个节点参与网络的程度和规模较为相近。网络内容监管所需的机构合作，并没有体现出不同职能主体的聚集，参与合作的机构以近似的程度监管某些综合性比较强的政策问题。而那些非常有代表性的对特定网络问题作出具体制规范机构，往往没有参与合作，比如域名纠纷的仲裁、药品或地图信息的使用等。在 17 个孤立节点中，大多数是行政级别较低的负责具体监管工作的机构，比如地图监管和域名监管。而另一些处于高级行政级别的机构，比如全国人大常委会和国务院，也同样单独发布监管政策。这些机构往往发布一些指导性的纲领文件而非具体监管政策，在整个监管体制里处于领导地位。

通过 UCINET 工具中的中心性测度功能，计算出节点的点度。这里对两类点度做了区分：广度与强度。节点的合作广度是不考虑边的值即合作次数的点度，它表明了一个监管主体与多少个其他主体相联系。而节点的合作强度则是将边的值即合作次数与点的广度值加和得到，表示了一个节点与其他节点合作程度的深浅。以每个监管主体在合作中的广度和强度分别为横、纵坐标，图 3-7 以散点图的形式表示了各个监管主体的合作水平。

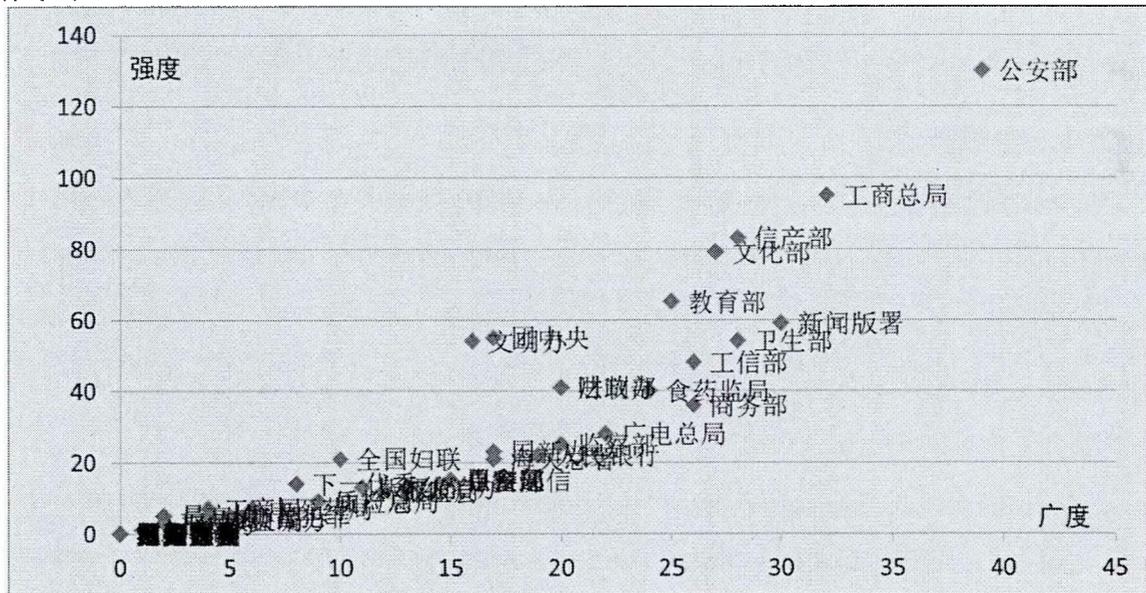


图 3-7: 监管主体合作水平散点图

图中各个机构的合作广度和强度大致符合正比关系。绝大多数监管主体的广度和强度都较低，因此较为集中在图中左下角的位置。拥有较高合作广度和强度的主体数量

并不是很多。表 3-6 显示了在这两个指标下排序前十位的机构。这些机构在合著网络也即监管主体的合作关系网络中处于核心地位。

从表 3-6 可见，在两个指标下，公安部都是最倾向与其他机构合作的监管主体。在 18 年的监管历史中，公安部先后与 39 个不同的监管机构构成了 130 次合作关系，发布了 29 条内容监管政策。最高频次的重复合作发生在公安部和国家工商行政管理总局之间，达 14 次。一些机构虽然发布政策数量不多却有较高合作水平，比如卫生部、共青团中央和中央精神文明建设指导委员会。这些机构往往是参与到某一个或几个监管政策的发布中，而该政策却拥有非常多的联合发布单位，因此构建的合作关系比较多。

表 3-6: 机构合作网络中的核心主体

排序	合作最广	合作最强
1	公安部	公安部
2	工商总局	工商总局
3	新闻出版署	信产部
4	信产部	文化部
5	卫生部	教育部
6	文化部	新闻出版署
7	工信部	团中央
8	商务部	卫生部
9	教育部	文明办
10	食药监局	工信部

如果考虑多次合作的情况，那么 58 个监管机构在过去的 18 年监管历史中共发生了 609 次合作。其中仅仅发布单位多于 5 个的 14 条监管政策就贡献了 556 次合作关系。这说明虽然大量的监管机构都参与到合作关系网络中，但合作关系却集中在少数的有较多发布单位的政策中，而非分散的由少量却关系紧密的主体集团发布的政策。事实上政策发布数量排名前十的机构，在广度测度下仅仅有 35 次合作关系，在强度测度下也只有 158 次合作次数。大量的合作关系由发布政策数量不多的，职能分散的监管主体，在少量的监管政策的制定过程中形成。这种情况说明了需要合作的政策往往牵涉非常多的不同背景和职能的机构，指向非常复杂综合的监管活动，而不是小型独立的具体专业问题。58 个监管机构的合作也不是分立和自发的，往往更倾向于在一致的目标下有计划有组织的大规模协作活动。

通过 UCINET 工具的核心-边缘测度功能，对机构合著网络进行分析，可以识别出七个核心监管主体：信息产业部、文化部、公安部、国家工商行政管理总局、中央精神文明建设指导委员会和共青团中央。这种识别比表 3-6 更进一步表明了合作关系中的重要主体。由七个核心主体构成的核心网络密度，在深度测度下，达到 7.143，而其余 58 个机构的边缘子网络密度仅为 0.155，核心与边缘部分的关系密度为 0.731。这说明边缘机构更倾向于与核心机构合作，而非彼此之间合作。

由此进一步考察参与合作的政策主体在联合发布有关网络内容监管政策时的地位，将处于第一作者位置的机构称为牵头单位，处于第二作者位置的机构称为主要协助单位，将第三作者及以后位置的机构称为一般配合单位。发现合作强度和广度均处于较高位置的公安部、国家工商行政管理总局、信息产业部牵头制定的政策数量很低，工商总局更是从没有以第一作者身份制牵头制定过网络内容监管政策。牵头制定政策数量最多的是文化部和新闻出版总署两个单位，分别为 8 次和 6 次。信息产业部主要是以协助者的身份参与监管政策制定，其有 10 次位列第二作者。最高人民检察院的四次合作也全部是以主要协助者的身份参与的，位列最高人民法院之后签署有关网络内容监管的司法解释。公安部对相关政策制定过程的参与则集中在第三作者位置，有 10 次之多。其余大部分机构则以较平均的数量分散在第三作者以后的位置。综合这些发现，文化部和新闻出版总署，作为直接负责网络内容监管的机构，在机构合作中处于牵头地位。而公安部、信产部、工商总局等单位，虽然也有较高的合作水平，却主要是以协助者或配合者出现在政策制定过程中。而其余较分散的合作水平较高的单位，如卫生部、教育部、团中央、文明办等单位，其合作关系主要来自与配合参与一些大型的具有很多署名机构的监管政策制定或监管活动的规划安排中。这也印证了前面通过网络分析方法得到的发现。

3.3.4. 互联网内容监管主体合作网络的演化

表 3-7 从多个指标出发衡量了每一年我国互联网内容监管主体合作的规模和程度，反映了机构合作在监管历史中的演化过程。合著政策数即为当年出现的拥有多于一个发布单位的政策数量。合作机构数是当年出现的与其他机构联合发布监管政策的机构数量。合作系数是不计重复次数的当年不同机构之间形成的合作关系，即合作广度之和。合作频次是计算重复次数的当年全部参与合作的机构总共形成的合作次数，即合作强度之和。

从表 3-7 可见，网络内容监管机构合作肇始于 2000 年。2001 年出现第一次合作高峰。从 2004 到 2007 年，合作政策数、合作机构数和合作系数都经历了持续几年的增长，说明这段时期发生了比较集中和强烈的网络内容监管的协作行为。

在表 3-7 中，计算合作政策、机构数量与当年出现的全部政策、机构数量比值，可以得到当年的合作政策和合作机构比例。为进一步显示机构合作的历史演化态势，图 3-8 通过折线图显示了合作政策和合作机构比例，以及合作频次数量变化历史。左侧纵轴标识着合作政策与合作机构比例，右侧纵轴标识合作次数（计重复频次）。

表 3-7: 合著政策、合作机构、合作关系和合作频次历史演化

年份	政策总数	合著政策数	机构总数	合作机构数	合作系数数	合作频次
1994	1	0	1	0	0	0
1995	0	0	0	0	0	0
1996	7	0	4	0	0	0
1997	4	0	3	0	0	0
1998	4	0	3	0	0	0
1999	2	0	2	0	0	0
2000	15	1	8	2	1	1
2001	19	5	16	8	22	38
2002	15	2	10	5	7	7
2003	10	0	7	0	0	0
2004	21	4	17	13	40	41
2005	16	5	16	11	38	49
2006	14	2	21	17	121	121
2007	12	5	21	18	106	127
2008	4	1	6	3	3	3
2009	24	4	24	18	92	103
2010	15	2	13	7	11	11
2011	12	5	23	20	87	108

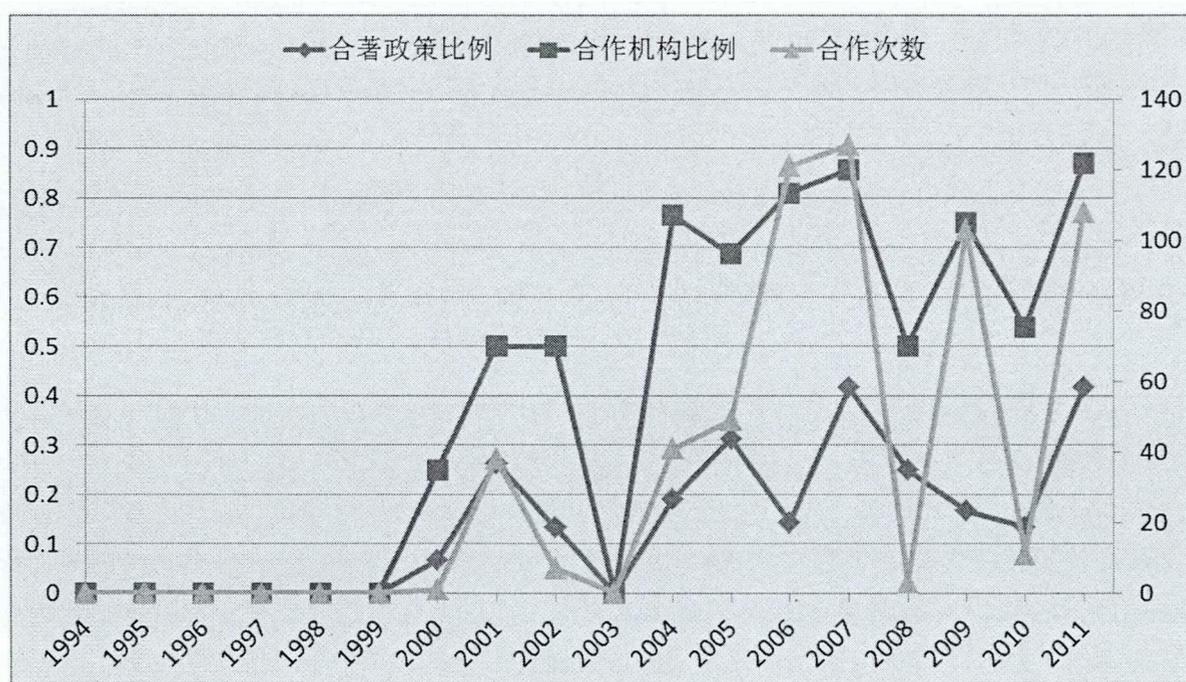


图 3-8: 机构合作的演化趋势

结合第二章中区分出的四个历史监管阶段来分析图 3-8 可以发现, 虽然在近些年有些波动, 合作率的几次上升期也吻合印证了这些历史阶段的划分。合作规模的最高峰出现在 2007 年和 2011 年。2000 年到 2003 年, 是机构合作的第一次增长期。2004 到 2007 年是机构合作的高潮部分。2008 年以后进入了不太稳定的波动期。在大部分时间

点，合作政策与合作机构比例是同步增减的。但在 2005、2006、2009 年，这两个指标是反向变化。在 2005 年，合作政策比率上升，合作机构比率反而下降，说明这一年出现的监管合作来自于数量较少的较固定的既有机构合作关系，而非由新参与合作的机构贡献。而 2006 和 2009 年，合作政策比率下降而合作机构比例上升，说明当年的监管合作主要由大量监管机构在少数政策中联名发布来贡献，而非大量的新监管政策。这也暗示了集中的大规模监管协同活动。

在 1997、2002 和 2007 年，分别举行了中国共产党第十五、十六、十七次全国代表大会；在 1998、2003 和 2008 年，先后进行了三次国务院机构改革。从图 3-7 中可以发现，在每次共产党全国代表大会的前一年，机构合作都有明显增长，暗示了较强的监管力度。而在共产党全国代表大会的后一年，也就是国务院机构改革的当年，机构合作规模都有急速地减小。这可以归因于机构改革时期机构关系的变化造成的管理不便和监管力度的下调。

将机构合作网络按四个监管历史阶段划分，得到不同监管时期的合作网络特征。图 3-9 显示了四个历史阶段中，监管主体的合作网络 K 核图。图中节点大小与点度成正比，边的粗细与合作次数成正比。一个 K 核最大子图意味着其中每个点至少与其他 K 个点相连，K 核中每个点度数至少为 K。因此图中划分在一个 K 核子图中的监管主体有着相近的合作水平。从图中可见，2000 年之前，监管主体并不多，也没有形成合作网络。最大规模的合作网络出现在 2004-2007 期间。拥有相同合作水平的监管主体并不以监管政策的主题聚集，说明合作关系主要发生在综合性较强的监管问题中。

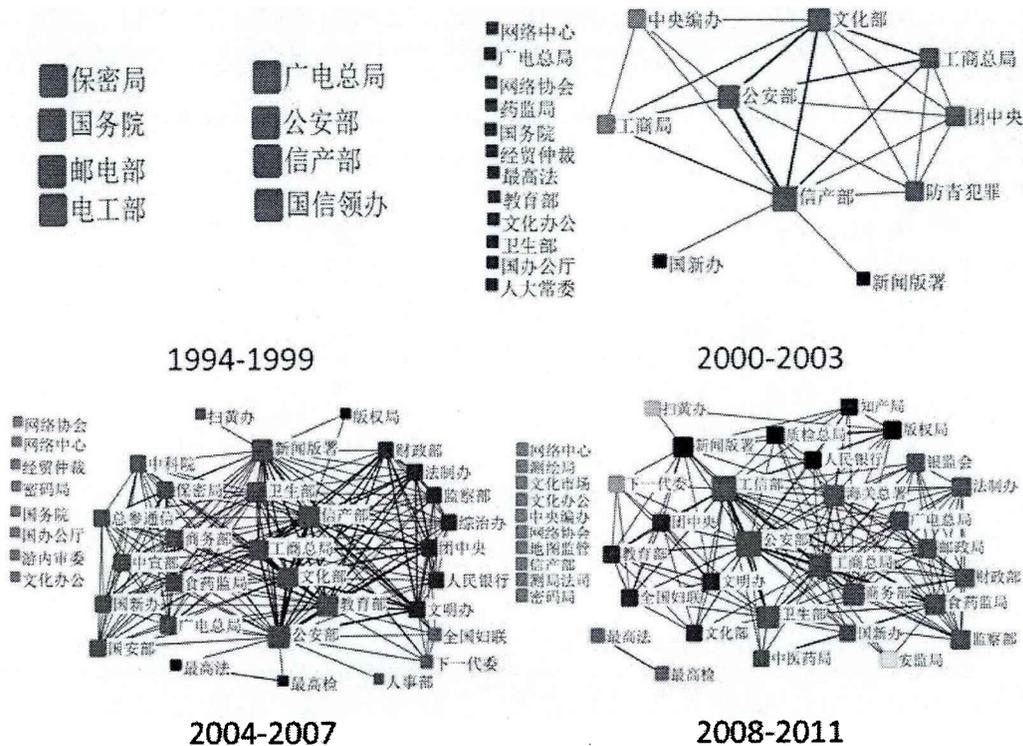


图 3-9: 各个历史阶段合作网络 K 核图

进一步考察各个历史阶段的监管主体合作关系，表 3-8 通过历史累积和各阶段分立两种角度来显示机构合作网络特征。它给出了各个历史阶段中监管主体合作网络的规模。节点数即为某时间区间内出现的监管主体数量，关系数和频次分别为当时各个主体合作广度和强度的和。密度表示一个网络实际存在的连接数与理论上最大连接数的比值，它可以表明一个网络的紧密程度。从表 3-8 来看，各个历史时期的合作网络密度都不大，合作规模经发展达到最高规模后，一定程度有所回归。

表 3-8: 合作网络演化历程

Panel 1. 网络累积演化路径				
	1994-1999	1994-2003	1994-2007	1994-2011
节点数	8	26	46	58
关系数	0	24	222	321
频次	0	46	384	609
密度	0	0.07	0.21	0.19
Panel 2. 各分立历史阶段网络特征				
	1994-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
节点数	8	22	38	40
关系数	0	24	210	168
频次	0	46	338	225
密度	0	0.10	0.30	0.22

图 3-10 显示了在三个不同的监管层级中，每一年主体的合作频次。通过折线图表示的历史演化趋势不难发现，间接监管层级（R=2）是机构合作最集中的层级，也是波动最大的层级，在 2006 年时达到了规模的顶峰。这些间接监管的合作几乎全部集中于网络和网络游戏的监管中。直接监管层级（R=3）中的合作规模一直不高且略有波动，直到 2009 年达到了非常高的合作水平。这是由于当年卫生部协同国新办、工信部等 15 个部委先后发布了两条有关互联网医疗保健和药品信息的监管政策。合作规模最低的监管层级是辅助监管，在 18 年的监管历史中，只有两条辅助监管政策是机构合作完成的。这说明针对网络监管事务可能需要的软硬件辅助工作是针对性较强的专业性事务，往往需要的是专门机构的监管而非大规模的跨机构协同。

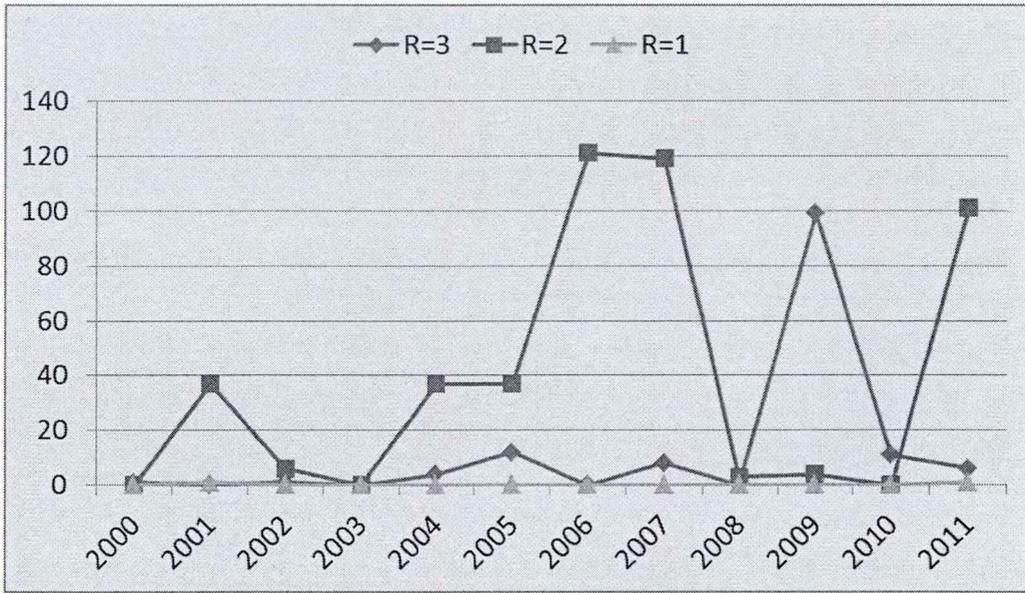


图 3-10:主体合作在三个监管相关性等级中的分布和演化

同样，为了确定不同监管主题领域中的主体合作程度，每一年各监管主体在其涉及的监管领域中的合作频次被统计出来，如图 3-11 所示。从图中可以发现，并不是所有政策主题领域都发生了机构合作。2008 年以前有关网吧的监管是主体合作与监管的重点领域。这主要是因为网吧当时是用户上网的主要途径，相关政策问题层出不穷。另一个相对的合作重心是网络游戏监管。大约从 2005 年开始，网络游戏就成为多个监管机构联合发布政策进行监管的对象。这一情况在近年尤为突出。需要注意的是监管工作领域。该领域只有一个政策，即 2006 年多个部委发布的《互联网站管理协调工作方案》，其拥有 16 个联合发布单位。这个政策就是在图中可以识别出的 2006 年的合作规模顶峰。知识产权和卫生医药领域中的合作规模在近几年有了明显增长，表明了这些是随着网络发展慢慢凸显出来的新兴政策问题。

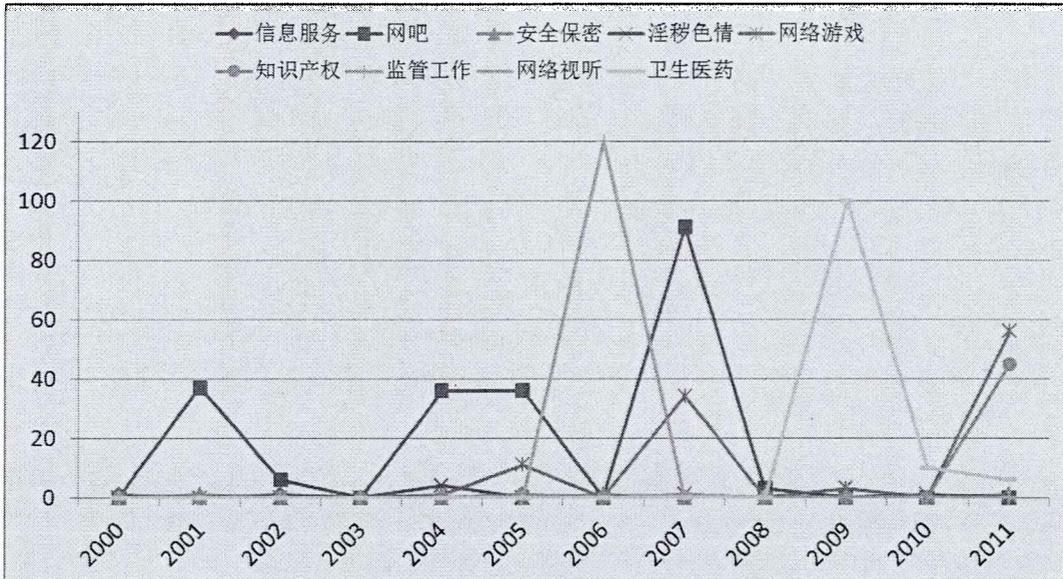


图 3-11: 主体合作在不同监管主题领域中的分布和演化

3.4. 有关监管主体的讨论

3.4.1. 分散但有侧重的监管主体

从数据分析中我们可以发现,在长期的监管历史中并没有专门存在的独立的网络内容监管机构。相反,参与到我国互联网内容监管体制中的监管主体不但数量众多而且来源十分多样,广泛地分布在我国行政体制内。这说明,内容监管并非单一的政策议程,而是多个不同层级、不同职能的监管部门均有涉及的综合活动。

多达 58 个监管主体以不同的作用层级,在不同程度、不同方面影响着内容监管体制。通过统计可以发现,全部的 58 个监管主体在监管体制内活动的平均时长为 5.2 年,平均政策发布量为 5.8 条。这些主体按照其在行政体制中的位置,大概可以划分为中央领导机构、部委机构、民间和行业组织三大类。大部分的监管主体是在行政级别上比较接近的国务院组成部门或国务院直属机构等部委机构。中央级别的领导机构、各部委附属的职能部门以及行业协会和非盈利组织并不是监管体制中主要的政策制定者。从上一节的数据分析中发现,中央领导机构发布的政策虽然数量不多,但是效力级别很高,是指导监管工作的纲领性文件。而行业组织和民间非盈利组织参与到网络内容监管的时间也并不晚。在 2001 年,国际经济贸易仲裁委员会和中国互联网协会就发布过相关政策性文件,特别是中国互联网协会一直是我国互联网服务行业自律管理的主要代表。而全国妇联以及中国关心下一代委员会这两个主体则是在 2007 年参与到针对网络游戏的监管合作中。作为独立于政府和私人的第三部门,民间组织对公共政策的影响不仅仅表现在辅助协同监管活动,同时也是综合治理中衔接并缓冲政府与私人部门之间关系的纽带和机制^①。网络内容监管很早就重视行业自律。网络内容提供商被要求对信息服务内容进行自我审查,这可以有效转移政府对网络内容监管的成本。同时,互联网企业以行业组织的形式参与到监管政策过程中,也体现了日益多元的主体诉求和对综合治理方式的需求。

在上一节对各个监管主体作用层级和职能领域的分析中可以发现,很多的监管主体共同对某项内容监管的政策问题进行管理。这种现象特别集中表现在不同政府部门之间的监管合作。有学者批评这种交叉重复的监管体制为“政出多门,十龙治水”^{②,③},认为纷杂的监管部门一方面会造成管理职能有所交叉重复,另一方面又有条块分割缺乏协同的现象^④。这就导致不同的机构拥有属于自己的政策领地,确保自身权力又藉此谋求利益,形成了复杂的利益关系,即一种零碎的威权体制^⑤。客观地说,多种监管主体对网络内容监管的参与,并不是刻意建构的结果。中国互联网发展迅速,新的网络现象层

① 刘荣,刘艳.善治语境下网络谣言治理的多元主体结构[J].广西社会科学,2012,207(9):103-107.

② 钟瑛.我国互联网管理模式及其特征[J].南京邮电大学学报(社会科学版),2006,8(2):31-35

③ 任丙强.我国互联网内容管制的现状及存在的问题[J].信息安全,2007,10:33-36.

④ 刘兵.关于中国互联网内容管制理论研究[D].北京:北京邮电大学,2007.

⑤ 李永刚.国家防火墙:中国互联网的监管逻辑[J].二十一世纪双月刊,2008,106(4):79-87.

出不穷。监管方应对全新但紧迫的监管问题仍然需要依靠传统的管制思路——以强力高效的行政体制作为监管的主力。在一定的历史时期内，这种主要依托不同行政单位来应对并无先例可循的互联网政策问题的监管模式，对于具有较强政治传统的中国监管体制来说是一种必然的并且有效的手段。

如果仔细考察监管主体，可以发现驳杂多样的监管部门并非以平均的力度参与管理。网络内容监管活动明显地集中于某些特定主体的监管行为。就政策发布数量看，58个监管主体中只有9个发布过多于10条的政策，主体间的差别比较大。公安部、信息产业部（工业与信息化部）、文化部发布政策最多，影响力最大。从监管的作用层级看，这三个部门也是直接监管和间接监管的主要实施者。而从对监管主体的职能划分的分析中发现，某些监管主体在多个领域中均有监管行为，较广泛地参与到了监管活动中。同时，诸如网吧和网络游戏等监管领域中有着大量的监管主体参与的记录。这些都说明，我国互联网内容监管体制对某些监管领域有着侧重，也对一些监管主体有着较强的倚重。从主体间的合作结构来看，合作网络不容易按政策主题将监管机构聚类，却表现出比较明显的核心边缘结构。这说明大部分参与合作的主体以相似的程度与某些核心主体合作，广泛地参与到多种主题的政策监管领域中。而且这些合作关系并不是均匀分散在政策文本中。从对主体合作率和政策合作率的差别看，合作关系的贡献主要通过少部分涉及到多个监管主体的政策文件实现。再考察参与机构合作的监管主体发布政策时的“著者”顺序，多达28个主体从来没有单独发布过监管政策，说明几乎一半的监管主体都是以合作的形式参与网络内容监管的。有12个主体在全部的监管历史中仅仅出现过一次，其中只有中宣部一个主体以第一作者身份牵头发布政策，其余11个主体完全处于协助或配合监管活动的位置。而在合作多次的主体中，也只有文化部和新闻出版总署较多地牵头组织监管合作，多数其他主体主要协助配合监管活动。从这些现象可以发现我国互联网内容监管体制中的监管主体，既表现出了来源多样、复杂分工的分散结构；又在影响作用、合作程度、组织地位上表现出有所侧重、有所集中的倾向。处于边缘或一般地位的主体与处于核心位置的主体在多种指标比较上差别均较显著。

应该说这种分散与集中并存的主体结构来自于一个不断演化的监管历史的积累。这是网络内容监管与不断变化的网络环境以及深厚的中国政治体制文化不断适应的结果。从横向上看，多种主体分立存在，各司其职，在互联网立法和法律执行的历史空白期，借助行政管制力量实现网络监管。这些主体在重大的监管问题上表现出协同合作，形成功能上不断交互的网络结构。这种网络的形成可能源于权力的依赖或资源的交换^①。就目前的数据看，监管机构在基于权力依附或协作管治等关系构成的政策网络中活动，并没形成利益小团体，反而倾向于大规模的跨组织协作，这对于我国传统的公共管理来说是一种较新的现象，也是互联网内容监管这一特殊的政策问题对多样全面的监管工作提

① 林震. 政策网络分析[J]. 中国行政管理, 2005, 243(9): 36-39.

出的必然要求。另一方面,从纵向看,监管主体的工作并非无章可循。在行政体制上,中央领导机构始终处于根本决策者与指导者的位置。部委机构看似职能交叉合作共管,实际上却有着分类主导的工作模式^①。在不同的监管领域中,始终侧重这一些主管机构,比如信息产业部(工业与信息化部)对网络基础设施、电信经营的监管,公安部对网络犯罪行为的监管,文化部对网络游戏、网吧的监管等。而且不同领域中的监管行为也有区别。简单从合作的广度和强度来看,公安部、信产部等单位比较多的参与到多种监管问题中,因此合作广度相对较强。而文化部、团中央、文明办等与诸如网络游戏监管的特定政策问题接触较多的机构就表现出相对更大的合作强度。这种横向网络化的主体结构 with 纵向带有国家意志的垂直管理,非常符合 Mueller(2011)中将中国互联网内容监管描述为“网络国家主义”的观点^②。可以说监管主体之间的横向网络化与纵向分类主导的监管模式,是一种符合中国互联网发展与管理需求的有效手段,逐渐体现着综合治理和复杂管理的思想,更是中国当下国情政情的必然产物。

3.4.2. 合作与竞争并存的监管主体

在第二章的分析中可以发现,政策主题分类体系以及政策间引用关系的网络证明了中国互联网内容监管体制具有复杂多样的功能结构,有些政策在其中起到基础性作用,而另一些政策则更关注具体的监管事务。本章的分析进一步证明,参与监管的各类监管机构也有类似的主次之分。有的机构处于监管核心,另一些则处于边缘地位配合监管活动。综合起来看,监管政策与主体均表现出了向复杂、互动、网络化的综合管治系统演化的倾向。

从对政策和主体的分析可以发现,我国互联网内容监管体制总是在较集中的时间段内对某重点政策问题发起多部门联合的管制行动。这些突出的监管焦点是随着中国互联网在技术、经济、社会等多维度上的发展而涌现的。这种集中的监管行为反映了一种中国互联网内容监管的特殊管制手段:专项整治行动。专项整治行动是由多个政府机构参与的在相对集中的一个时间段内对某个重点监管问题采取联合管制措施的行为。在本研究的195条政策文本数据集中,有16条是开展有关专项整治行动的通知,其由13个不同的监管机构或合作或独立发布。这些专项行动涉及到网吧、网络色情、网络赌博、网络地图、网上医疗保健信息、移动网络色情、以及非法药品广告信息等多个具体的监管问题。专项整治行动是中国政府监管互联网的非常特殊而有效的手段,也是实现监管主体合作的主要平台。通过类似的整治行动,监管方可以在技术层面对网络信息内容探测和过滤的同时,借助“圆形监狱”效应对网络信息服务提供商和内容供应商施加压力,促使其对信息内容开展自我审查^③。专项整治活动的开展,是监管主体合作关系的集中

① 李永刚. 中国互联网内容监管的变迁轨迹[J]. 南京工业大学学报, 2007, 6(2): 44-48.

② Mueller M L. China and global Internet governance: A tiger by the tail [A]. In R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski & J. Zittrain (eds.), *Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace* [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 2011: 177-194.

③ OpenNet Initiative. Country profiles: China 2011 [EB/OL]. [https://opennet.net/research/profiles/china\[2012-08-29\]](https://opennet.net/research/profiles/china[2012-08-29])

体现。但同时也需要注意到，无论从政策文本还是从社会事件的记录看，很少能发现标识某项专项整治行动结束的信号。这说明专项整治行动，乃至类似的其他监管活动，虽然一定程度上体现了监管主体之间的机构合作，但往往是临时的政策需求的结果，并不是来源于一个统一的，制度化，前瞻性的政策系统。监管方往往根据一定时期内突出的网络内容问题，利用已有的行政体制组织发起多部门参与的联合治理行动。很多监管主体或多或少地参与到类似行动中，来弥补监管功能上可能出现的空缺。这种联合行动往往是具有较高行政级别的机构负责组织协调和实施，以临时文件、集中整治的办法对特定政策问题作出反应。这种情况很好的解释了为何主体的合作关系主要由少数政策但多数主体贡献。这种合作目前来看并不是分立自发的，而是一个大规模有组织的管制行为。

另一方面，监管主体之间也存在着竞争关系。在日益频繁的监管行为的作用下，互联网内容监管活动对某些政府部门局部利益的重要性也愈加凸显，这导致越来越多的政府机构和私人部门愈发深入地参与到了网络内容监管活动中^①。网吧和网络游戏监管被认为是典型的可以让监管者有利可图的业务。一个著名的案例是从2009年4月到9月间，文化部和新闻出版总署先后发布过五条政策来处理同一个政策问题：网络游戏的内容审查和前置审批。这两个机构均声称自己是唯一合法的审批网络游戏进口与运营的单位。最终在中央级别领导机构的干预下，两部门达成妥协：新闻出版总署负责网络游戏运营前的前置审批，文化部负责已经上线运营的网络游戏的内容审查^②。尽管这仅仅是单一的案例，但它却很有启发意义。一方面该事件说明了网络监管问题的复杂性是传统媒体内容管理所不能比拟的，对监管方来说是个全新的课题，另一方面也说明政府部门内部对监管活动存在着的竞争和冲突。不能排除这种竞争是通过扩大某个监管主体的权责来争取更多部门利益的动机所驱动的。这种局部利益驱动的主体间的竞争，至少从数据分析看，并不是当前网络内容监管主体间关系的主要性质。但是这也反映了一个趋势。随着互联网的不断繁荣发展，越来越多的利益相关方在政策网络中凸现出来。长期以来看似统一规划的行政监管体制逐渐也出现分化多元的趋势，反映了市场的发展对传统监管体制的冲击。

3.4.3. 演化并变迁的监管主体

本研究创新性地利用社会网络分析方法和工具，表现出了中国互联网内容监管体制的演化。从本章的分析中可以发现，在网络监管的历史中，随着网络技术和网络政策问题的涌现，监管主体自身的属性在变，监管主体在监管体制中的作用、功能和位置在变，监管主体彼此间的联系也在变。如第二章分析，在不同的历史时期，监管体制有着不同的重心和焦点。由政策相似性划分出的四个历史阶段也表明了一种演化的路径：

① Thompson C. Google's China problem (and China's Google problem) [EB/OL]. New York Times. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/magazine/23google.html>[2006-04-23]

② 方焯, 吴黎华, 孙韶华. 文化部 PK 新闻出版总署: 谁对网络游戏说了算[EB/OL]. 经济参考报. http://news.xinhuanet.com/newmedia/2009-11/04/content_12382402.htm[2009-11-04]

2000年以前着重对网络基础设施和信息系统安全的监管；2000年到2003年网络信息服务奠基性政策的出台；2004年至2007年集中对网吧、网络游戏、网络色情等内容问题的直接监管；以及2008年以后的对多种新兴网络服务现象的间接管治。从各个时期出现的监管主体判断，这些主体与当时历史时期的政策需求十分吻合。

2000年以前的网络监管还处于探索期。从主体上看，主要以国务院牵头组织，各部委配合协同的方式开展网络监管事务。特别是随着网络的深入普及，1996年成立了国务院信息化工作领导小组（国信领办），将互联网监管提上了中央政府的政策议程。该领导小组属于国务院议事协调和临时机构，其前身是国民经济信息化联席会议。其职责是在网络普及的早期，在国民经济和社会发展信息化的历史机遇期，在国务院副总理主持下，统一领导和组织协调全国信息化工作。其后被撤销合并为1998年成立的信息产业部下属的信息化推进司。但很快鉴于一个司局单位领导协调的力度不够，又恢复并升格成立了国务院直属的由国务院总理任组长的国家信息化工作领导小组。从这个事实可以看出，在我国互联网发展的中早期，网络监管是由中央级别的领导机构带头组织，行政机关各个部委参与配合，监管的体制和方式都处于探索试错阶段。参与到监管体制内的主体多为邮电部、电子工业部、以及后来的信息产业部等负责网络基础设施建设和管理的部门，以及公安部、保密局等涉及信息系统安全的部门。2000年到2003年，是我国互联网发展的规范和转型期。无论是监管方式还是运营服务，都从早期的摸索尝试阶段向着日益成熟与规范的操作来转型。在这一时期，诸如《电信条例》、《互联网信息服务管理办法》等基础性的内容管理政策法规出台。此时期活跃的监管主体以信息产业部、文化部、公安部为主，这些机构也是在此时开始逐渐显露其作为网络内容监管主要职能部门的作用。互联网络信息中心在这段时期也是监管政策的高频发布者。它主要是针对当时大量用户申请网络域名开设网站的状况而颁布的针对网络域名的管理政策。可以说在这段时间，中国互联网的运营、管理、乃至整个生态都经历了重要的发展，为其后的进一步繁荣打下了基础。2004年到2007年，是直接内容监管相对突出的历史时期。信产部、文化部、公安部等部委的监管重心从硬件设施和服务规范，转向为针对网吧、网络游戏、淫秽色情信息等具体的政策问题的监管。在这段历史时期，监管主体间的合作达到了顶峰，这是对一些突出的内容问题进行联合管理，对有效监管方式进行提炼和制度化的过程。2008年后，互联网经济和市场进一步扩大，监管活动也较之前更加成熟自信。很多新兴主体，比如有关地图测绘管理的部门、有关医药卫生、食品药品安全的主管部门都参与到了网络监管活动中。网络监管体制进一步的多样和扩大，多种主体的参与表明了一种更加分散、多元的管理方式。这在之前的以国家中央领导机构和强力行政部门为主导的监管活动中是不常见的。2011年，国家互联网信息办公室成立，成为我国网络信息内容的专门管理机构，标识着经过将近20年的发展，内容管理从从属于网络基础设施和安全管理次级要求，发展为应对网络信息服务的条例性要求，进而

成为网络监管的核心重点，在近期的历史中又主要表现为针对市场行为的间接管控，终于明确了自身在网络监管事务中的位置，成为了一种必然的管理要求。2012年，国务院发布了2000年《互联网信息服务管理规定》的修改草案，其中规定：“第三条 国家互联网信息内容主管部门依照职责负责互联网信息内容管理，协调国务院电信主管部门、国务院公安部门及其他相关部门对互联网信息内容实施监督管理。国务院电信主管部门依照职责负责互联网行业管理，负责对互联网信息服务的市场准入、市场秩序、网络资源、网络信息安全等实施监督管理。国务院公安部门依照职责负责互联网安全监督，维护互联网公共秩序和公共安全，防范和惩治网络违法犯罪活动。国务院其他有关部门在各自职责范围内对互联网信息服务实施管理。地方互联网信息服务管理职责依照国家有关规定确定。”从中可以发现，内容、电信、市场、安全以及其他类别的监管主体责任更加明晰化，标志着监管体制演化到成熟期。

互联网的普及，计算机技术的发展，以及互联网行业和市场的扩大都可以看做是技术进步带来的福利。但从监管需求和实现的角度看，保证互联网信息行为、内容始终在法律政策允许的范围内政策目标，与发展多元且创新的网络生态、推进经济进步的政策目标之间存在的冲突，更应该被作为监管体制演化的动力学因素来考虑。正是这种冲突使得监管体制表现出两面特性。一方面，监管被执政当局视作政策工具，通过严厉的打击、惩处发布违法信息的网站来管控网络环境，特别是要避免网络信息对政体稳定的挑衅^①。另一方面，特别是最近几年，监管体制也表现出鼓励行业和用户自我管理，通过限制市场参与者行为来间接影响网络内容等去中心化、去管制化的新趋势。在政治思维惯性作用下的对社会稳定和意识形态正确的需求，与对可能带来新经济增长点的自由市场经济和传播环境的需求，在历史中根据不同的现实状况轮流占据政策议程的窗口位置。这使得宏观上，监管体制在运动式的强力打击管制和鼓励自我管理行业管理两种模式之间周期性摆动。同时，也造就了前文分析的横向网络化机构合作与纵向分类主导相结合的监管主体特征，即 Mueller(2011)所称的结合了国家主导和网络化多元主体的网络国家主义^{②、③}。

无论是从各个历史时期的核心监管主体的职能看，还是从日益凸显的机构间竞争、合作等多样的互动看，都可以发现随着互联网产业的发展，更多的原本隐藏在监管体制内的主体以利益相关方的姿态涌现出来。这使得政策制定者日趋碎片化同时也改变了既

① King G, Pan J, Roberts M E. How censorship in China allows government criticism but silences collective expression [J]. *American Political Science Review*, 2013, 107: 326-343.

② Mueller M L. China and global Internet governance: A tiger by the tail [A]. In R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski, & J. Zittrain (eds.), *Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace* [C]. Cambridge, MA: MIT Press, 2011: 177-194.

③ Braman S. *Change of State: Information, Policy, and Power* [M]. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press, 2006.

有的政策过程^①、^②。这种体制上的演化和变迁也导致了政策导向的学习过程：大量新的政策被提议，部分被发布和修订，而既有的旧政策被修正或废止，甚至被忽略。这些说明监管主体在监管体制内根据自身的动机和政治利益不断改进本单位的行为策略，进而使得整个监管体制处于变迁演化中，政策的创始和替代在不断的循环往复^③。

3.5. 小结

本章从政策的发布主体出发，更加可信地明确了参与中国互联网内容监管体制的监管主体的身份和边界。通过历史演化统计，各个历史时期的核心主体被明确出来。结合第二章对政策作用层级和主题领域的划分，监管主体偏好的监管层级和职能责任也被明确出来。通过对政策发布主体的“合著”关系的分析，监管主体之间的合作网络、合作方式、合作规模均被显示出来。通过分析发现，监管主体经历了明显的演化历程，其权责在演化中随着网络环境和政策需求的改变而变迁，并表现出日益多元且权责明晰的趋势。

通过这些实证研究，可以发现监管主体的定位、职能和彼此之间的关系。但是监管主体应对监管问题的行为、逻辑、和策略还没有充分的显示出来。通过对监管主体对网络内容的监管手段方式的研究，可以更深入的揭示网络内容监管机制的特征。

① Browne M. The field of information policy: 1. Fundamental concepts [J]. *Journal of Information Science*, 1997, 23(4): 261-275.

② Browne M. The field of information policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies [J]. *Journal of Information Science*, 1997, 23(5): 339-351.

③ Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed.) [M]. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

4. 政策源流：网络内容监管策略结构与演化

在既往的有关中国互联网内容监管的研究中，网络审查一直是个热点课题。特别是在近期的文献中，探究、评估中国互联网审查的技术手段的特征，描述中国互联网的过滤屏蔽体系的研究日益增多。但是网络内容监管绝不仅仅是技术上的过滤和屏蔽，更是根植于政策主体的政策议程中的政治行动，并且可以由政治、经济、法律、技术等多种途径实现^①。中国的互联网内容监管试图管控和影响网络信息生命周期的每一环节，包括信息的产生，组织、传播和利用等，而不仅仅是在屏蔽过滤特定信息。互联网内容监管的政策法规提供了一个更全面且深入的视角来诠释监管方对中国互联网信息内容所采取的管制策略。

4.1. 互联网内容监管策略的维度

互联网法律学者 Lawrence Lessig 教授在 *Code and Other Laws of Cyberspace* 一书中提出互联网监管的四个类型：法律(Law)、社会规范(Norms)、市场(Market)、架构(Architecture)^②。其中，法律是有关网络空间行为规范的法律法规，比如版权法，或有关诽谤与色情的法律规定等，这些法规在一定程度上也可以影响线下现实环境。社会规范是指社会共同体中成员公认的行为准则，其不像法律那样具有强制力但同样可以约束网络行为；同时网络社群中也会形成类似的公约规范来限制用户行为。网络中也存在着通过价格杠杆起作用的市场导向型管制，改变网络接入服务的价格会使得对应的网络行为发生变化。在互联网监管语境下，架构就是一种技术（代码）规范，其通过构成网络空间的软硬件中的协议集、规则、编码等决定用户在网上的行为边界。Lessig 提出的互联网监管的这四种类型，是结合互联网早期发展经验的具有规范意义的网络监管维度的划分。借助这种维度划分本章首先试图简单梳理我国互联网监管历史上出现的监管方式、手段、策略。

4.1.1. 法律维度

中国政府始终重视强调“依法”监管互联网。正如第二章中的分析，从中国互联网建设发展的早期，有关监管法规便已经开始出现，而且伴随着网络发展逐渐涉及深入到监管活动的方方面面。为了不与前文的研究重复，本节着重梳理一些多次被学术界和批评界提及并研究的由政策法规规定的典型中国网络监管措施。这些措施较多地倚重政策法规和行政体制，具有较强中国监管特色。

在网络发展的早期，政策法规首先确定国际联网计算机必须向政府机关备案，并使用国家部委提供并管理的国际出入口信道^③。这是一种非常重要管控手段，通过确定国际联网网关，为网络信息流的监控提供了可能。同时，如第二章中已经总结过的，多种

① Burnett S, Feamster N. Making sense of Internet censorship: A new frontier for Internet measurement [J]. ACM SIGCOMM Computer Communication Review, 2013, 43(3): 84-89.

② Lessig L. Code and other Laws of Cyberspace [M]. New York, NY: Basic Books, 1999.

③ 见 1996 年国务院颁布的《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》

禁止传播的违法信息也通过政策法规的形式被确定下来。这些定义虽然类型全面，但表达却难免模糊，这就给监管方在监管实践中预留了很大的自由裁量的权力空间^①。2000年发布的《互联网信息服务管理办法》总结了之前我国网络发展和管理的经验，以制度化的形式规定了经营互联网信息服务的备案和许可制度；开办电子公告等内容服务的申请和专项备案制度；强调互联网信息服务提供商需要对所提供信息内容负责，要求其记录用户上网时间、账号等基本信息，并有责任举报违法信息内容；同时还明确了违反规定需要承担的吊销执照、关停服务、罚款以及其他行政和刑事处罚。要求网络服务提供商对信息内容负责是一个十分重要也特殊的监管办法。以经营许可相激励，以吊销执照相威慑，可以有效创造出一个人人自我监管自我审查的环境^②。同样在2000年，一系列与网络信息内容服务相关的管理办法被制定颁布，比如《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》和《互联网电子公告服务管理规定》等。其中比较重要的监管措施有禁止网络新闻提供者采编新闻，而只能转载由新闻主管部门审核过的新闻媒体发布的新闻；禁止外资单独开办电子公告服务类型的互联网内容服务。在这些有关信息服务的重要规定之后，我国网络内容监管政策法规逐渐转向对各种专项信息内容的关注。比如2002年信息产业部和新闻出版总署颁布的《互联网出版管理暂行规定》，2003年广电总局颁布的《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》、文化部颁布的《互联网文化管理暂行规定》，2004年国家食品药品监督管理局颁布的《互联网药品信息服务管理办法》、信息产业部颁布的《互联网著作权行政保护办法》，2006年信息产业部颁布的《互联网电子邮件服务管理办法》，2009年卫生部颁布的《互联网医疗保健信息服务管理办法》，2010年文化部颁布的《网络游戏管理暂行办法》等，这些法律法规从不同侧面切入对多种类型的网络信息内容做出综合管理。

4.1.2. 市场维度

如前所述，开办互联网国际互联或者信息服务必须到电信管理部门申请、备案、审批。这是一种对市场经营者的监管。随着网络的发展，网吧一度成为互联网信息服务市场的重要载体。中国网络监管方要求运营包括网吧在内的网络服务需要办理经营许可证，并实名登记网吧从业者和上网用户^③。网吧内电脑必须安装有信息过滤软件，对用户行为监控并记录用户身份60天以备公安机关查阅。网吧经营许可证并不容易获得，而且其经营受到至少三个部门监管，其中任何一个都有权勒令违规网吧关停，或进一步追究行政、法律责任^④。对互联网企业，特别是海外网络企业，中国监管方也有独到的监管办法。以国内市场为条件，要求参与中国市场的国外企业必须服从中国法律法规对信息传播和内容的要求才能得到执照。这就为这些企业配合监管或开展自我审查提供了激励

① OpenNet Initiative. Country Profile: China 2009 [EB/OL].

https://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_China_2009.pdf [2012-08-29].

② Tsui L. The Panopticon as the Antithesis of a Space of Freedom [J]. China Information, 2003, 17(2): 65-82.

③ Li C. Internet Content Control in China [J]. International Journal of Communications Law and Policy, 2004, (8):1-38.

④ OpenNet Initiative. Country Profile: China 2007 [EB/OL]. <https://opennet.net/studies/china2007> [2012-08-29].

①。这体现在 2001 年中国互联网协会发布的《中国互联网行业自律公约》上。在随后的几年中,包括一些海外大型网络企业在内的数百家互联网企业都签署了该公约成为网络自律的倡导者。特别是博客兴起后,中国政府将绝大部分的博客内容审查转交给博客服务提供商负责,且从 2006 年开始,根据中国互联网协会的倡议,博客服务提供商开始要求博客用户使用真实身份开通博客^②。类似的实名制要求也在微博客兴起后由地方政府提出过。Fu et al. (2013) 采集了 1 亿余条新浪微博数据,识别出其中被删除的内容,并通过实名认证系统上线前后的微博数量和内容变化,证实了实名认证会负面影响微博用户发布与社会或政治议题相关的内容^③。

在要求企业自我审查的监管实践中,政府似乎倾向于先让服务提供商自行决定信息内容的门槛,而后通过不同的办法审核监测网络信息服务提供商自我审查的效果,如果发现违规内容就电话通知或警告其哪些内容违规,限期改正,否则网站就会受到诸如停止域名解析或关闭服务器的处罚^④。但是内容合适与否却往往缺乏明确的标准,不同互联网公司对内容审核的力度也不同^⑤。这迫使互联网企业雇佣大量员工来对自己运营的信息服务进行审查。同时,企业还需要有专门工作人员全天不间断准备接听来自政府监管部门的警告电话。这种通过行政手段干预市场的行为,直接控制网络企业的活动,并最终间接影响这些企业服务对象,即网络用户的行动^⑥。

4.1.3. 社会规范维度

在社会规范维度下,最突出的监管行为就是所谓的“戒除网瘾”行动。通过强调浏览网页和网络游戏可能对青少年身心健康产生的不利影响,使得网络内容和游戏内容的管制行为得到舆论支持,得以进一步开展。此类行动 2004 年以后出现,几乎伴随了中国网络游戏发展的全过程。在这些监管活动中,很多社会力量,比如学生家长,被调动起来参与到戒除网瘾的方法研讨甚至软件开发当中。以此类行动为契机,2009 年还掀起反对互联网低俗之风的整治行动。该行动同样是以棘手的社会问题为对象,以社会公德秩序为准绳开展的监管。但是在实际监管实践中,也有不少政治异见网站被关停,使得行动成为更深层意义上的互联网内容管制活动。与此类似的还有网络民族主义情绪的助涨和泛滥。有学者认为,通过将政治异见与破坏领土完整分裂国家的势力捆绑起来,调动公众的情绪,引导社会舆论,可以使得对网络上政治异见内容的阻挡过滤得到社会

① Deibert R J, Villeneuve N. Firewalls and power: An overview of global state censorship of the Internet [A]. In M. Klang & A. Murray (eds.), Human rights in the digital age [M]. London: GlassHouse, 2004, 111-124.

② MacKinnon R. Flatter world and thicker walls? Blogs, censorship and civic discourse in China [J]. Public Choice, 2008, 134(1): 31-46.

③ Fu K, Chan C, Chau M. Assessing censorship on Microblogs in China: Discriminatory keyword analysis and the Real-Name registration policy [J]. IEEE Internet Computing, 2013, 17(3): 42-50.

④ Thompson, C. Google's China problem (and China's Google problem) [J]. The New York Times, 2006, April 23.

⑤ Aase N, Crandall J, Diaz A, et al. Whiskey, weed, and Wukan on the World Wide Web: On measuring censors' resources and motivations [A]. In 2nd USENIX Workshop on Free and Open Communication on the Internet (FOCI'2012) [C]. Bellevue, WA: 2012.

⑥ Lee J, Liu C, Li W. Searching for Internet freedom in China: A case study on Google's China experience [J]. Cardozo Arts & Entertainment Law Journal, 2013, 31(2): 405-434.

认可^①。网络发展给社会带来或多或少的开放性和公共讨论的空间，这也使得一些管理问题得到公众关注。

4.1.4. 架构维度

技术角度是中国互联网内容监管方式研究的重要出发点。首先的重要监管手段就是网络信息过滤。有学者认为中国拥有世界上最完备的网络信息过滤系统，其实现于经政府批准的国际互联网信息接入提供商。正是这些接入提供商与国有骨干网络合作使得中国本地的互联网能够接入到国际互联网并且预留出安插信息过滤设备的空间^②。过滤工作一般发生在网络服务器和路由器端，来组织对特定 IP 地址、域名甚或特定信息内容的访问。这一服务器端的过滤体系被戏称为中国防火长城或中国国家防火墙(Great Fire Wall)，规避这种过滤和阻止的行为也被成为“翻墙”。非法的 IP 地址和域名事先已经被相关的监管主体确定。任何尝试访问这些域名和地址的信息请求都会被防火长城拒绝。Clayton et al. (2006) 通过一系列实验描绘了中国国家防火墙的过滤和组织过程。研究发现，当一个数据包抵达路由器端时，它会被放进一个等待发送的队列，但与此同时它也会被置入一个外置的入侵检测系统(Intrusion Detection System)^③。在其中，数据包会被检查以确定其是否符合中国政府过滤系统的要求。如果不符合要求的信息被发现，三个 TCP 协议数据重置包会生成并从路由器发送给目的端口。一旦入侵检测系统发现了需要阻止的访问行为，它只需要给路由发出一个取消指令就行，甚至无需发送重置命令。将这种入侵检测系统成规模地应用可以有效地降低探测成本，所以中国国家防火墙设置了大量的这种系统。一旦发生了阻止，访问就会被搁置较长时间，而用户尝试再次访问的话也会被立即阻止。同样通过对国家防火墙的实证性研究，Xu (2011) 发现大部分过滤发生在国际接口服务器上，国内两家最大的网络运营商采用不同的方法设置过滤装置，网通设置在骨干网上，中国电信则将入侵检测系统分配在省级网络里，这样使得审查过滤的信息负载更轻松^④。

除了过滤体系，对已有信息内容的审查也是重要的技术架构工作。由于当前大量的审查工作主要是外包给互联网企业的。不同企业往往采取不同的审查手段，但大都依托关键词屏蔽的办法。如果确定某些关键词需要被删除，这些词就会被插入到监测和过滤软件供多个服务提供商知悉分享，这样就能阻止用户发出一些内容或将特定内容标识出来提供人工进行再判断^⑤。King et al. (2013) 针对大量中国网站上不同领域和主题的网络信息内容，开发了一种中文文本分析方法和监管层级概念，提出了预测中国网络监管行

① Tsui L. The Panopticon as the Antithesis of a Space of Freedom [J]. *China Information*, 2003, 17(2): 65-82.

② Brown I. Internet censorship: Be careful what you ask for [A]. In S. K. Schroeder, & L. Hanson (eds.), *Freedom and Prejudice: Approaches to Media and Culture* [C]. Istanbul: Bahcesehir University Press, 2006, 74-91.

③ Clayton R. Failures in a hybrid content blocking system [J]. *Lecture Notes in Computer Science*, 2006, 3856: 78-92.

④ Xu X, Mao Z, Halderman J. Internet censorship in China: Where does the filtering occur? [J]. *Passive and Active Measurement*, 2011, 6579: 133-142.

⑤ MacKinnon R. Flatter world and thicker walls? Blogs, censorship and civic discourse in China [J]. *Public Choice*, 2008, 134(1): 31-46.

为的方法。他们认为中国网络监管系统的目的并非压制针对党和政府的批评言论，而是旨在通过压制可能煽动或激发社会群体性行为的网络言论，切断社会群体之间的联系，降低潜在的社会群体性事件风险^①。Mueller (2011) 结合 2010 年谷歌质疑中国政府攻击谷歌电子邮件系统窃取用户信息而退出中国市场的事件，提出刺探性网络进攻是一种在过滤和监控体系之外的网络监控方式^②。

最近的研究围绕着对当前最热门的网络应用微博客展开。学者们通过技术手段和反向工程来推测中国监管方对微博的内容监管方式和策略。Zhu et al. (2012) 通过实证研究，发现新浪微博通过多层过滤的方式不断调整监管策略，适应热门话题的转换。某些热门话题的“短命”特征证明网络监管有效地阻止了敏感话题的传播。同时，研究还发现敏感话题只能在一个由“敏感用户”构成的核心群体之内有限的传播，这也可能是基于传播路径的监管控制造成的^③。同一批研究人员在另一篇文章中讨论了新浪微博内容监管的时间效用。他们监测了微博内容被删除的时间标签，发现近 30% 的被删微博是在发布后半小时内被删除的，接近 90% 的删除是在微博发布后 24 小时之内发生的^④。Aase et al. (2012) 的实验发现新浪微博删除的敏感词信息与新浪 UC 或 TOM-Skype 等聊天软件中的不同，而且即便同在新浪微博中发布信息和检索信息时敏感词的过滤效率也不同。他们推测这与有限网络资源却要承载大量的监管任务有关^⑤。Bamman et al. (2012) 对比新浪微博和 Twitter，提出了一种辨别涉及敏感政治话题的中文词条是否被监管的方法。他们还观察了国内不同地区对同一事件的监管行为，发现不同地区微博的被删除率不完全一致，其中西藏、青海的删除率要大大高于北京、上海，这表明政治敏感性不同的地区的网络监管力度也不同^⑥。

从以上的分析中可以发现，既有研究特别是西方学者的研究比较多地集中在市场维度中互联网企业在中国网络监管环境下的中立问题以及技术层面实证中国互联网过滤和审查的架构特征这两个方面。但是这四个维度的划分和两位学者的总结是针对当时的网络环境进行的，随着互联网的发展，这类划分的局限性也渐渐暴露出来。首先，四个维度划分界限不明确。法律维度实际上是其他三种维度的依托，很多市场、技术架构监

① King G, Pan J, Roberts M. How censorship in China allows government criticism but silences collective expression [J]. *American Politics Science Review*, 2013, 107: 326-343.

② Mueller M L. China and global Internet governance: A tiger by the tail [A]. In R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski, & J. Zittrain (eds.), *Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace* [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 2011: 177-194.

③ Zhu T, Phipps D, Pridgen A, et al. Tracking and quantifying censorship on a Chinese microblogging site [EB/OL]. arXiv: 1211.6166, <http://arxiv.org/abs/1211.6166> [2012-11-26].

④ Zhu T, Phipps D, Pridgen A, et al. The velocity of censorship: High-fidelity detection of microblog post deletions [EB/OL]. arXiv: 1303.0597, <http://arxiv.org/abs/1303.0597> [2013-03].

⑤ Aase N, Crandall J, Diaz A, et al. Whiskey, weed, and Wukan on the World Wide Web: On measuring censors' resources and motivations[A]. In 2nd USENIX Workshop on Free and Open Communication on the Internet (FOCI'2012) [C]. Bellevue, WA: 2012.

⑥ Bamman D, O'Connor B, Smith N. Censorship and deletion practices in Chinese social media [J]. *First Monday*, 2012, 17(3). DOI: <http://dx.doi.org/10.5210/2Ffm.v17i3.3943>

管维度的行为都以法律法规为前提。同时，技术架构维度上的监管行为的实现很大程度上也以市场维度为导向。比如对海外互联网服务提供商提出的架设服务器端信息过滤设备的要求，就是以国内市场和运营许可作为交换条件的。而且依法对企业提出的配合审核的要求既可以是市场手段也可以看做是法律法规手段。这就使得这种划分显得模糊而指导性不明确。其次，这四个维度的划分并没有突出中国监管特色。虽然中国监管政策体制发布过大量的监管政策法规，但是中国监管非常程度上依赖于强大的行政体制。这种行政管理比法律维度更应该在中国网络监管体系的研究中得到重视和体现。

同时从总结分析中不难发现，法律、市场、社会、技术四个维度的划分虽然具有较强的理论意义，但是比较脱离实证环节。从定性角度对中国互联网内容监管策略的研究也以资料分析和案例分析为主，往往不甚全面而失于偏颇。同时，实证环节的研究几乎全部集中于网络监管体系的网络结构、运行特征、效果评价等技术层面，对行政和市场手段的研究不够。这些问题都是因为缺乏比较理想的实证数据源造成的。以网络内容监管政策文本为对象，借助内容分析的方法，可以衔接规范研究与技术实证，为适合中国互联网内容监管实际情况的监管策略维度的提炼提供全面可靠的数据源。

4.2. 数据与方法

在以往的研究中，网络内容监管策略的总结分析往往采取建构主义和规范研究的方法，缺乏来自实证的数据和方法。本章研究仍然围绕政策文本的内容开展分析，以 195 条政策文本为基础，试图为互联网内容监管措施和策略研究提供可靠且定量的数据源。在第三章的分析中曾经提到过 2006 年中宣部等多部委发布的《互联网站管理协调工作方案》，其中以划分各个监管部门职责的方式，将互联网站的管理工作归纳为：行业管理、专项内容管理、前置审批、公益性互联、企业登记主管、意识形态工作。受到这种划分的启发，本章采取内容分析中的扎根理论(Grounded Theory)，通过人工阅读判断政策文本内容，识别整理出 21 类具体的内容监管措施，统计了在全政策文本中这些措施出现的次数的分布。同一条政策可能应用了多种监管措施，同一措施在同一政策中多次出现不重复计数。通过对具体的监管手段和措施的分析整合，聚类出七种中观监管策略和五种宏观管理方略，构成了一个综合的监管策略体系，如表 4-1 所示。

从表 4-1 可见，监管策略当中的前置审批涉及了一般性事务的申报批准、非经营性网络服务的备案制度和经营性网络服务的许可制度三种具体措施。前置审批是我国进行互联网内容监管一种非常重要且有标志性的行动策略。接下来的实名制、直接的内容审查、对上网人员和行为的数据资料的备份管理、以及对网络信息开展技术与人工双重的审查活动这几类措施，由于其主要针对网络信息流动和上网活动的过程，因此被归纳为过程监管策略。事后追责策略包含了针对多种违反政策法律规定的行为的惩戒，比如罚款、吊销营业执照、追究法律责任，关停网络连接服务等。前置审批、过程监控、事后追责从监控过程的前、中、后三个时期对网络信息活动做出规范，这些监管策略在监管

历史的演化中形成了常态化的政策要求，经常以明确条文的方式出现于政策法规中，因此在宏观上被归纳为一种制度化的管理方略。

表 4-1: 互联网内容监管策略体系结构

管理方略	监管策略	具体措施	数量
制度化管 理	前置审批	申请报批	60
		备案制度	28
		许可制度	43
	过程监控	实名制	4
		内容审查	21
		记录备份数据资料	16
		技术监控	24
	人工监控与人员培训	20	
事后追责	追究法律责任、罚款、关停服务	48	
运动式管 理	主体行动	专项行动	30
		年检巡检	30
		层级/属地管理、问责制	12
		加强协调配合	26
代理式管 理	企业自律	建立完善企业内部信息监管机制	28
		企业自我审查	22
		行业自律	13
非传统管 理	市场调节	禁止外资	9
		完善产业链、控制市场规模	5
	社会监督	社会监督、举报、公示曝光	23
		制度公开、政务公开	5
		正面宣传引导	21

另一类监管策略是主体行动，其主要涉及各类网络内容监管主体，特别是不同的政府监管部门，开展有关互联网信息内容的直接或间接的专项整治行动、巡查检查、以及这些活动中的监管主体自身建设和彼此协同等事务的监管活动。这类监管活动有着较强的目的性，往往针对特定历史时期内的特定内容管制目标开展，因此在宏观层面被定义为运动式管理方略。

由互联网信息服务和信息内容提供商等网络企业或行业组织开展的自查自律行动也是一个具有特色监管策略。随着监管活动的频繁，政府监管部门日益要求互联网企业和行业承担更多的内容监管义务，要求其内部建立并完善可以与政府要求配套的信息内容监管体系，并由专人负责。网络行业协会也多次发布行业自律的公约和倡议。通过这类策略，内容监管的成本被转移和分散，因此可以认为是一种代理式的管理方略。

还有一些措施针对网络服务的市场经营活动展开，通过限制外资、外国人活动、调整产业结构、完善市场退出机制、控制市场规模等手段间接实现网络内容监管，这类措施被归纳为市场调节策略。另外，通过鼓励社会监督、公示黑白名单、制度与政务公开、

以及发挥正面宣传引导作用等方法来调动网民、公众等社会力量参与到网络内容监管活动的监管手段，就被归纳为社会监督策略。市场调节和社会监督两种策略，与我国长期倚重的基于行政体系与手段的公共管理方式有所区别，因此在宏观方略上归纳为非传统管理。

通过构建互联网内容监管策略体系结构，可以借助内容分析方法对以往只能做定性资料和规范性研究的课题，给出量化研究的支持。结合第二章和第三章分析中得出的互联网监管层级、功能、和主体的结构与演化，可以计算出不同历史时期内不同类别特征的监管政策和监管主体对不同监管策略的偏好。

4.3. 结果分析

4.3.1. 互联网内容监管策略的类型、数量与演化

通过对宏观方略、中观策略和微观措施三个层面的监管方式的内容分析和数量统计，可以发现不同类型的管理方略和监管策略的侧重、分布。图 4-1 利用饼状图显示了五种管理方略和七种监管策略总体数量的比例差异。从中可以发现，由前置审批、监控过程和事后追责三种策略构成的制度化监管占据了全部监管方式多于一半的份额，特别是其中的前置审批是出现次数最多也最为重要的监管策略。作为运动式管理代表的监管主体的专项管制行动是数量仅次于前置审批的又一重要的监管手段。在数量上位列第三的是过程监控策略。过程监控与前置审批和主体行动两种策略相比，独立性和特征性不是很强，主要是由多种在网络信息内容生命周期过程中出现的监管方式组成的集合。企业自律也是一种数量较多而且比较有代表性的中国互联网内容监管策略。事后追责与社会监督策略的数量相近。而数量最少的是市场调节策略，仅占出现的策略总量 3% 左右。

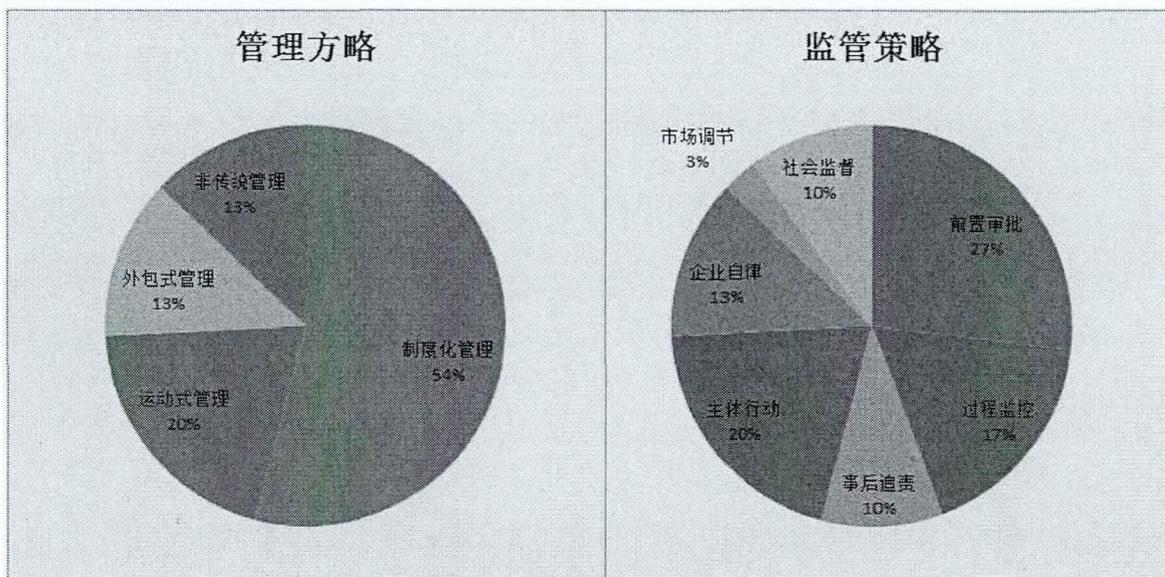


图 4-1: 互联网内容监管方略与策略数量比例

从各种监管策略的数量比例对比可见,我国互联网内容监管体系更加侧重于由政府监管部门主导的针对网络信息活动流程开展的常态化管理,和多种不同监管主体参与的运动式管理。这些管理策略以政府行政部门为依托,可以充分调动我国行政体制的资源 and 权力优势,并与我国传统的公共治理思维和经验相契合。这其中前置审批是比较重要的监管策略,它对提供互联网信息内容服务的从业者登记备案,通过对市场转入资格的许可和控制达到管控网络服务行业的目的。虽然市场调节策略的比例很小,但如果兼顾社会监督策略通盘考虑,作为一个整体的非传统类型管理的比例并不算少。这说明面对日益多样的监管政策需求,我国互联网内容监管方主要是通过发动社会力量来使管理体制多元化。

为进一步揭示不同类型的监管策略数量和比例在不同历史时期的变化,每一年的监管策略数量分布被统计出来。图 4-2 显示了七种监管策略每年出现总数和百分比的变迁历史。从中可以发现,多种监管策略的数量随时间有着明显的波动。这些波动大致上与政策文本的样本数量变化一致。结合数量百分比的历史变化看,虽然前置审批策略在总体数量上最多,但其在全部监管策略中所占的比例基本上随时间而减少。类似的还有过程监控和事后追责,都在大体上经历了数量和比重的下降。这说明经过一段时间的发展演化,具有制度化特征监管策略在监管体制中的重要性在下降。制度化、常态化的管理一旦确立和完善就让位于其他类型的监管策略。从比例演化来看,主体行动类的监管策略比重随时间不断增大,反映出互联网内容监管政策问题的频发和对专项整治策略的日益倚重。企业自律和社会监督的比重虽有波动但总体变化不大,市场调节类的策略一直都停留在较低的数量和比重上。

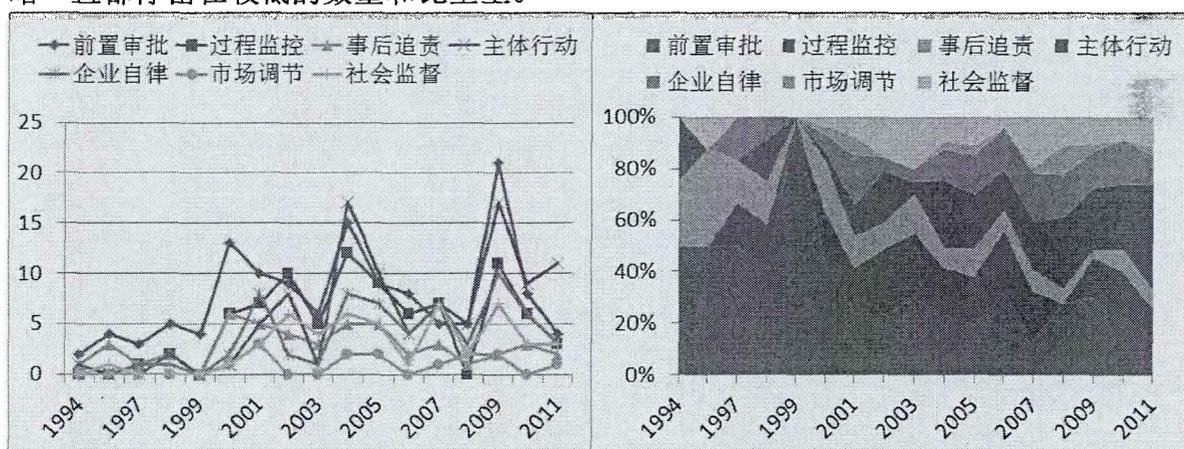


图 4-2: 互联网内容监管策略数量比例历史演化

从监管策略数量比例的历史演化看,在互联网发展的早期阶段,前置审批是最首要的监管手段,同时辅助以事后追责的办法,通过行政审批和追究法律责任的办法来对新兴的互联网信息服务行业、市场进行管理。接着大约在 2000 至 2003 年期间,多种不同的监管策略经历了数量和比重上的增长,并在随后的几年间在波动中保持了数量和比例

的相对稳定发展。2008年后，针对信息监管流程的制度化管理比例下降，而主体行动类和企业自律类的策略所占的比重则有所增加。

4.3.2. 互联网内容监管策略的作用水平和主题偏好

第二章的分析识别了互联网内容监管政策的三个作用层级和十四种主题分类。结合这些数据可以统计出不同的监管策略在这些作用层级和政策主题分类中的分布，进而了解某种类型的监管策略更倾向于在何种水平上对哪类政策问题施行监管。

表 4-2 按照历史阶段分计和全部历史总计分别显示了七种监管策略在直接监管(R=3)、间接监管(R=2)和辅助监管(R=1)三种作用层级中的分布，并且利用表格填充色的色阶来区分数量的差异。首先从总量上看，辅助监管类政策文本中提及到的针对网络信息内容的监管策略非常少，由内容分析得出的监管策略更多地分布在直接与间接监管类政策中。前置审批和主体行动类策略在间接监管类政策中分布更多，而过程监控和企业自律的监管要求更多地体现在直接监管类政策里。因为前置审批和主体行动更多针对的是网吧等网络服务运营和从业者，对这些市场参与者的规范往往属于间接影响网络信息内容的手段。而过程监控和企业自律则更多地是要求互联网内容提供商直接对本网站或服务中的信息内容实行自我审查，因此与直接的网络监管政策关联更紧密。考察各个历史时期内监管政策在不同作用层级上的分布，结合不同色阶的色块在表格中的变化，可以发现网络早期发展阶段监管重点在于间接监管中前置审批策略的使用。随着网络的发展，更多的监管手段出现在第二历史阶段大量涌现，此时监管的重点还是在间接监管层级。在第三个历史阶段中，各种类型的监管策略在直接监管层级上增长成为主要特色。而在第四个历史阶段，间接监管层级中的监管水平有所回落，只保留了前置审批和主体行动两个热点；而直接监管层级中的监管策略数目仍然保持较高水平。

表 4-2: 互联网内容监管策略三层级作用水平数量分布

时期	R	前置审批	过程监控	事后追责	主体行动	企业自律	市场调节	社会监督
94-99	R=1	2	0	0	0	0	0	0
	R=2	14	2	5	3	1	0	1
	R=3	2	1	1	0	1	0	0
00-03	R=1	1	0	1	0	1	0	0
	R=2	19	17	9	13	9	4	10
	R=3	18	11	9	2	3	1	4
04-07	R=1	0	0	1	0	0	0	0
	R=2	17	14	6	21	10	2	7
	R=3	20	20	8	17	16	2	12
08-11	R=1	0	0	0	0	0	0	0
	R=2	17	4	4	24	7	3	5
	R=3	21	16	4	18	15	2	10
总计	R=1	3	0	2	0	1	0	0
	R=2	67	37	24	61	27	9	23
	R=3	61	48	22	37	35	5	26

进一步考察不同监管层级中各类监管策略的分布和历史变迁，图 4-3 分别统计了在间接监管(R=2)和直接监管(R=3)两个作用层级的政策中每一年出现的各类监管策略数量百分比，得出其总的历史演化图景。从图中可见，间接监管类政策早期依赖于前置审批策略，在中期则是过程监控类策略增长较为明显，在近期主体行动类的政策日益成为最主要的监管手段。而在直接监管类政策中，各类监管策略出现的时间频次相较于间接监管而言波动比较大。这暗示了间接监管相比直接监管类政策中应用到的监管措施更加趋于稳定成熟。在早期阶段，前置审批也一度是最为重要的直接监管网络信息内容的策略。接着监管的重心转移到了一系列过程监控策略上，使之成为比重较为突出的直接内容监管手段。随着网络的发展，社会监督、企业自律和主体行动逐渐成为比重接近的监管策略。而市场调节类策略在直接监管政策中所占的比重较少。

从各类监管策略的数量百分比历史演化看，2000 年前，由于是网络发展的早期阶段，不同监管措施所占的比重波动非常大。2001 年后七种监管措施都已经出现，并且在 2008 年前，虽然伴随着波动但各类监管措施的比重还是相对稳定的。2008 年后，无论是直接还是间接监管中的监管措施比例都有了新变化。间接监管中的制度化方略的比重在近几年有所下降，而直接监管中的针对网络信息管理流程的制度化方略则比重有所提升。

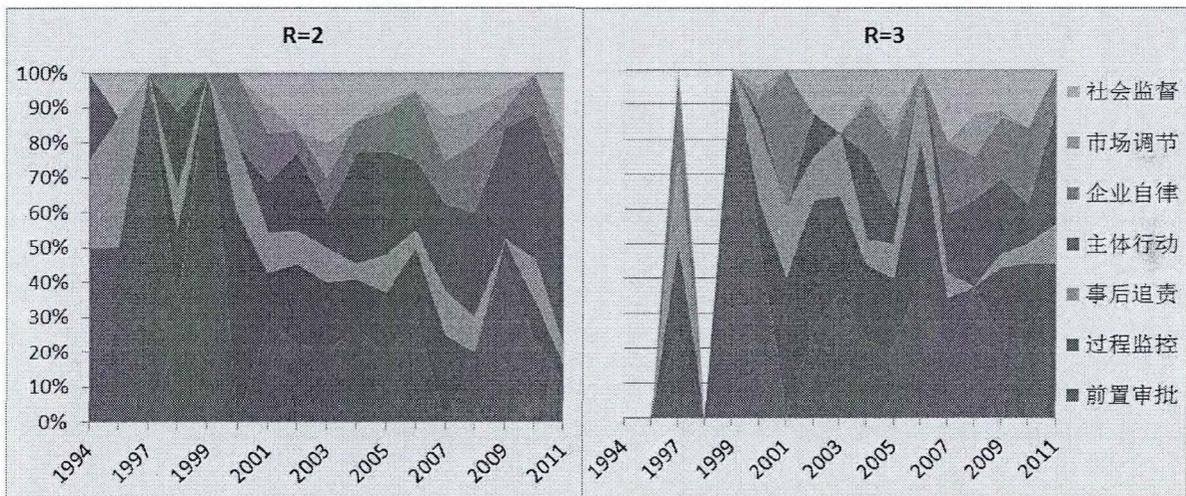


图 4-3: 间接和直接监管层级中各类监管策略比重演化

统计不同监管策略在十四类政策主题中的分布，可以得出监管策略更加集中和倾向的监管领域。表 4-3 显示了四个历史阶段中，每个监管策略分布较多的政策主题领域。从表中可以看到，虽然不同历史阶段各有不同的突出的监管问题，但各个监管策略对这些政策问题的区分程度并不大。这说明对诸如网站联网、安全保密、网吧、信息服务、网络游戏、淫秽色情、网络视听等比较重要的内容监管问题，往往采用较为综合的管理办法。因此各类监管策略在这些监管领域中均有较高分布。

表 4-3: 不同历史阶段各监管策略分布较多的监管领域

	1994-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
前置审批	网站联网、安全保密	网吧、信息服务	网吧、信息服务、网络视听	网络游戏、卫生医药、网络文化
过程监控	安全保密	网吧、信息服务	网络视听、网络游戏、淫秽色情	网络游戏
事后追责	安全保密	网吧、信息服务	网络视听	卫生医药
主体行动	网站联网	网吧	网吧、淫秽色情	网络游戏、卫生医药
企业自律	网站联网	网吧、信息服务	网吧、淫秽色情、网络游戏	网络游戏
市场调节		信息服务	网吧	地图测绘
社会监督	网站联网	网吧、网络视听	网吧、网络游戏、网络视听	网络游戏

为了进一步识别出不同政策主题领域对不同监管方式的偏好，图 4-4 采用热图的方式显示了各个历史阶段中 21 种具体的监管措施在不同政策主题中的分布。图中每一个色块的色阶深浅代表了某措施在当时的某领域中的数量多寡，研究这些色块的分布的变化可以发现不同监管措施所针对的重点监管问题的历史变迁。

从图 4-4 中可以发现，1994 至 1999 年是互联网发展的早期阶段，各类监管措施分布得比较稀疏。这一阶段的重点是有关网站联网服务的申请报批管理，以及对危害计算机信息系统安全和信息保密的法律责任的强调。2000 至 2003 年是我国互联网行业发展和制度化重要奠基阶段。从图中看监管的重点明显集中在网吧和信息服务两类主题中，措施也以前置审批和事后追责为主。网吧作为网民曾经的主要上网途径一度是互联网监管的重点对象，而这一时期的信息服务类政策也是为后续的网络信息服务监管奠定基础的法律法规。这一时期的监管措施还尚未成熟，对于重点政策问题以审批备案和强调追究违法责任为主。2004 至 2007 年是监管措施出现最为密集的时期，多种措施在这一时期都有较多的广泛分布。高频重点措施分布在针对网吧和淫秽色情信息开展的专项整治活动中，这也反映了当时的政策需要。在 2008 年后，网络游戏和卫生医药信息成为监管的重点，重要的监管手段既有前置审批也有主体行动和社会监督。从总体上看，随时间的发展，监管措施的数量分布日趋广泛和频繁。重要的监管手段和方式从前置审批向专项监管活动的开展转移，热点监管对象也与某历史时期较突出的监管需求相吻合。



4.3.3. 互联网内容监管策略的实施主体

统计每一条政策的发布单位与在该政策中出现的监管措施的关联,可以发现网络信息内容的监管主体所偏好的监管策略。首先统计出 21 种具体监管措施在 58 个监管主体中的分布,表 4-4 显示了涉及不同监管措施数量最多的十个监管主体所应用的监管措施的分布和总计数量,用表格填充色的色阶深浅区分数量多寡。

从表 4-4 中可以发现文化部、信产部、公安部三个核心主体在所有 21 类监管措施中具有涉及,且几乎每个监管措施的较高频次都出现在这三个部门中。相较而言,文化部在前置审批、过程监控、主体行动、企业自律和社会监督等多个措施中均是主要或重要的实施者,信产部在前置审批类策略中有较高的出现频次,公安部则更加注重事后追责和参与协调专项监管活动。工商总局是多个有关网吧专项整治行动的主要参与者,因此也是主体行动类监管策略的主要实施者。事实上,由于主体行动类策略集合了多种监管主体参与到某政策问题的专项整治行动中,因此大多数监管主体在主体行动类策略中都有较高的数量分布。

表 4-4: 应用监管措施数量最多的十个监管主体

	文化部	信产部	公安部	工商总局	广电总局	教育部	新闻出版署	工信部	文明办	团中央
申报	16	16	6	8	7	2	5	1	1	1
备案	8	12	5	2	2	1	1	2	1	0
许可	14	11	5	7	9	1	2	0	0	1
实名	1	1	2	0	0	2	2	1	2	2
内审	14	2	1	1	4	2	4	0	0	0
备份	3	7	3	0	2	2	1	0	0	0
技术	8	7	9	4	2	3	1	3	4	4
专人	6	4	3	1	4	2	1	0	1	1
事后	13	14	11	6	5	2	4	2	1	1
专项	8	4	8	8	4	2	3	6	1	1
年检	11	7	6	10	4	4	3	3	2	2
层级	3	3	3	4	0	2	0	2	2	2
协调	12	7	12	10	2	6	6	6	6	5
机制	10	8	8	8	3	5	1	5	4	4
自我	8	5	6	3	2	1	1	3	0	1
自律	6	3	3	3	0	1	1	0	2	1
外资	1	4	1	0	1	0	1	0	0	0
规模	5	2	3	3	0	2	1	0	2	2
监督	11	7	6	5	3	3	2	4	4	4
公开	2	1	1	1	1	0	0	1	0	0
宣传	10	5	6	4	5	3	1	1	2	2
合计	170	130	108	88	60	46	41	40	35	34

表 4-5 就不同的历史阶段分别统计了各监管策略的实施主体的数量, 列举出其中高频的监管主体。从表中可以发现, 每个监管策略在不同的历史时期都有着不同的主要实施者。但不同的监管策略所主要偏好的监管主体区分并不明显。这说明大量的监管策略的实施, 是有近似的核心监管主体针对多种政策问题综合各种策略加以实现的。在网络发展的早期阶段, 互联网发展以硬件基础设施建设为主要需求, 而且网络的政府监管体制尚不成熟, 国务院、国务院信息化工作领导小组等具有较高行政级别的主体成为监管的领导者。保密局、公安部针对计算机信息系统安全问题强调信息流动过程的监控, 信产部较多关注网站联网建设。2000 至 2003 年, 文化部和信产部成为主要的监管者, 针对当时新兴的网吧服务综合多种策略措施开展整治行动。同时, 信产部作为网络运营和服务的监管主体, 发布了一些基础性的信息服务管理办法。这些管理办法也是多种监管策略、措施的集合。2004 至 2007 年是监管程度最密集的时期, 特别是针对网络视听节目、淫秽色情信息的监管需求, 使得诸如广电总局、工商总局等主体的重要性凸现出来。此外, 食品药品监督管理总局、教育部、精神文明办等主体也在这一时期活跃。它们往往采取前置审批、主体行动和社会监督的策略来进行管理。2008 年以后, 活跃性一度下降的文化部又重新成为监管策略的高频实施者。这一时期其主要的监管对象从网吧转移为网络游戏。同时卫生部、工商总局等主体通过制度化与运动式相结合的管理方式对网络药品医疗信息的应用做出监管。

表 4-5: 不同历史阶段内各监管措施中高频监管主体

	1994-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
前置审批	信产部、国务院、公安部	文化部、信产部	信产部、工商总局、食药监局	文化部、工信部
过程监控	保密局、公安部	文化部、信产部	信产部、公安部、广电总局、教育部	文化部、卫生部
事后追责	公安部	信产部、文化部	信产部	文化部
主体行动	国务院、国信领办、信产部	文化部	工商总局、信产部、文化部	工信部、公安部、工商总局、文化部
企业自律	公安部、国信领办	信产部、公安部、文化部	信产部、文化部、工商总局、公安部	文化部、工信部、公安部
市场调节		信产部、文化部	信产部	文化部
社会监督	国务院	文化部、广电总局	信产部、文化部、公安部、文明办	文化部、工信部、公安部

4.4. 有关监管策略的讨论

4.4.1. 制度化管理的兴起与回落

本章在政策文本挖掘基础上构建了宏观方略、中观策略和微观措施三层级的互联网内容监管策略体系。其中, 针对网络信息服务和活动的流程, 从前、中、后三个角度归纳出前置审批、过程监控和事后追责三类监管策略。这三类策略经过一定时间的发展、

完善,逐渐稳定成为一种对网络信息服务的常态化的管理要求,在较长时间中对互联网内容做出监管,因此称为制度化监管方略。

制度化监管的形成经历了一定历史过程。虽然在 2000 年前,前置审批、事后追责策略,以及过程监控策略中的技术和人工监管措施就已经出现了,但当时这些措施针对的对象并不是直接的内容监管,而是网络基础设施建设和计算机信息系统安全。这些措施为网络监管体制的成型奠定了基础,在互联网监管的早期阶段占有绝对的重要地位。从这些监管措施中,结合网络服务实践中涌现的内容监管需求,逐渐产生了对信息内容的监管策略。2000 年后,随着《互联网信息服务管理办法》的发布,直接的内容审查和对用户上网行为数据记录的备份管理才出现在制度化监管中。而到了 2006 年,实名制才第一次出现在网络监管政策法规的文本中。这一期间,无论是微观具体措施,还是中观监管策略在整体监管策略中的数量比重,都比较稳定。可以说从 2000 年到 2007 年,是制度化网络管理经过增长达至相对成熟稳定的过程。2008 年开始,随着一些新兴内容监管问题的出现,各类监管策略的比重有了新的波动。特别是制度化监管类型比重在近些年有了明显的回落。结合监管策略数量演化看,这种回落并不完全归因于此类策略数量的下降,相反在 2009 年前置审批和过程监控策略的数量还有明显增长。因此比例的回落更多是因为其他类策略,特别是主体行动类策略的增长带来的。只有事后追责类策略无论是数量还是比例都随时间不断减小。这些现象说明,制度化监管在网络内容监管前期起到了决定性的基础作用,曾是最重要的监管方式。随着互联网的发展和网络监管体制的完善,一些可以被政策法规落实为制度的监管要求已经成型并稳定,因此其在多种监管策略总体中的比重日益下降,从监管的主要手段转变为基础性的作用。对一些新兴的监管问题,在已有的制度化监管措施的基础上的政府监管主体专项整治行动是主要的监管策略。

4.4.2. 中国特色管理的执行与前景

从监管策略结构体系的挖掘和分析可以发现,我国有着较为独特的互联网内容监管策略,包括由多个监管部门参与的以某专项内容联合整治行动为标志的运动式监管,以及以互联网行业、企业自律以及网络服务提供商参与审查过滤为特色的代理式监管。这两类策略,前者依托于系统有力的行政体制和行之有效的公共管理传统,与西方国家较普遍的基于行业委员会或独立管理局进行监管的方式有着本质区别;后者则模糊了法律、行政管制和市场行为的边界,要求服务提供商为内容负责的做法也与多数其他国家中传播独立于内容的互联网管理原则不同。一方面依托于政府行政手段,一方面转嫁给企业市场活动,这两种策略并行,使得中国互联网监管具有鲜明的特色。

从政策法规的分布看,在 195 条政策数据集中有 61 条政策提及主体行动类策略。我国最早的明确涉及到网络信息专项整治行动的政策是 2001 年 4 月的《国务院办公厅

关于进一步加强互联网上网服务营业场所管理的通知》。该通知是对与其同一天由信产部、公安部等四个部委发布的《互联网上网服务营业场所管理办法》做出的响应和执行安排。《通知》针对当时“网吧”等互联网上网服务营业场所经营混乱，缺乏管理的状况，要求按照《办法》规定，由各地电信管理机构负责，公安、文化、工商等管理部门协调参与，在全国范围内开展为期3个月的专项清理整顿活动。为了执行好这次专项行动，四部委又联合发布了《信息产业部、公安部、文化部、国家工商行政管理总局贯彻落实国务院办公厅关于进一步加强互联网上网服务营业场所管理通知的意见》具体安排了专项行动的组织办法、阶段任务、审批与处罚流程等。但在仅仅一年后的2002年6月，该四部委再一次联合发布《文化部、公安部、信息产业部、国家工商行政管理总局关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所专项治理的通知》，开展为期两个月的针对“网吧”的专项整治行动。这次行动的直接动因是2002年6月16日凌晨北京海淀区无证经营的“蓝极速网吧”发生恶性火灾，多人伤亡的事件。在这一轮的整治行动中，四部委要求各地政府组织领导各业务主管部门从严从重查处违规经营的网吧，暂停新网吧的审批，对已经审批合格取得经营资格的网吧重新严格审核登记。在该次专项整治行动结束不到一个月之后的2002年9月，原四部委发布的网吧管理的《办法》便被国务院颁布的《互联网上网服务营业场所管理条例》废止替代。《条例》比《办法》更加正式、详尽、规范，成为其后延续多年的网吧监管的核心法规依据。

在网吧综合整治行动的经验基础上，随着网络的发展，不同的监管主体先后针对互联网视听节目（2003年、2005年、2009年）、淫秽色情网站（2004年、2007年）、网络赌博（2005年）、网络游戏（2005年、2007年、2009年、2010年、2011年）、网络药品信息服务（2006年、2008年、2009年、2011年）、网络地图信息（2008年、2011年）、手机淫秽色情（2009年）、网络购物（2011年）等网络内容监管问题开展过多次的专项整治或联合检查行动。行动涉及面日益广泛，次数也逐年增加。

从以上案例的总结看，主体行动类监管策略往往是行政级别稍低的国务院组成部门或直属机构，响应中央层级领导单位的倡议或指令，或者为具体安排执行某政策法规而发起。这类监管运动对当时的突出的监管问题十分敏感，需要多个部门协同合作，统一部署。并且这种运动式的管理活动也是政策反馈的重要渠道，可以为新政策周期的开展提供重要的实践信息。但是，主体行动类策略近些年在监管体制中的比重逐年加大。多种类型的监管问题中，整治行动反复开展，比如网吧类整治行动几乎每年都会强调或部署。这似乎显示出运动式整治的效果并不能长久保持。那制度化的监管措施能否弥补这一缺陷呢？通过上文的分析可以发现，我国互联网内容监管体制中的制度化监管方略针对的问题往往是网络信息内容，即直接监管的范畴。而运动式的主体行动类策略更大比重上针对互联网服务市场的运营环节，是通过安排部署执行已有的监管制度来起作用的间接监管范畴。因此这两种策略是在监管活动的不同层面起作用。在一些新兴网络内容

的监管中，由于缺少对应的政策法规，基于行政管制体制的整治行动就成为了监管的最佳手段。因此在可预见的将来运动式管理仍然会在监管体制中扮演重要角色。而如何在政策法规的执行层面完善好制度建设，使监管常态化、政策信息反馈渠道规范化，可能会成为未来监管体制完善的重要步骤。

另一方面，对网络企业的自律和配合审查过滤的要求，也是中国网络监管的一大特色。在数据集中，有 53 条政策提出过与企业自律相关的监管措施。如前文分析，企业自律策略在监管体制中出现的并不晚。在 1997 年 12 月公安部发布的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》中就规定了接入国际联网的法人和组织需要履行安全保护的职责有：建立健全本单位网络安全保护管理制度；落实安全保护技术措施；负责对本网络用户的安全教育和培训；对委托发布信息的单位和个人进行登记并对内容进行审核；建立电子公告系统的用户登记和信息管理制度；发现有违规违法行为，保留原始记录并向公安机关报告；删除本网络中违法违规内容的地址、目录或者关闭服务器。对未能履行安全职责的单位，公安机关可以给予警告、没收非法所得、处以罚款、停止联网、甚或吊销许可证等处罚。在该政策发布的时间，中国互联网市场还处于发展初期，网络服务商和内容提供商数量不多，网络产业还没有形成大规模多样性的生态系统。该《办法》针对的主要对象也并非特指互联网企业，而是一般的接入国际互联的网络。但这些权责的明确为其后要求互联网企业配合内容监管以及自查自律预留了法理空间，打下了基础。2000 年颁布的《中华人民共和国电信条例》是我国电信行业管理的基础性法规，其中规定电信业务经营者发现网络中传输违法违规信息“应当立即停止传输，保存有关记录，并向国家有关机关报告”。相似的规定也出现在同年 11 月信产部发布的《互联网电子公告服务管理规定》。该规定是我国首个直接明确网络信息内容提供商法律责任的政策。翌年 3 月，又发布了《信息产业部关于进一步做好互联网信息服务电子公告服务审批管理工作的通知》。该通知更进一步细化明确了 BBS 提供商的责任，包括申请批准所开设的信息栏目，版主对版内内容负责，用户必须登记备案，用户发布的信息必须事先经过软件和人工过滤等。为此，监管部门对 BBS 提供商建立了专人检查的工作责任制，与网站随时联络的工作联系制，以及相应的处罚制度。该《通知》还进一步明确禁止外资经营互联网内容服务的原则。2001 年 5 月，中国互联网协会成立，成为我国互联网行业的代表组织。是年 12 月，协会发起了《中国互联网行业自律公约》，其中第九条，第十条约定了互联网信息服务者自觉遵守国家法律政策的规定，履行自律义务，不制作传播“有害”信息，对用户发布的信息进行监督清理，不链接“有害”信息网站，引导用户文明使用网络，对接入境内外的网站进行检查监督。至此，互联网企业自律主要的措施和流程都已经在政策法规中得到体现。延续行业自律的精神，中国互联网协会继而又发布了《中国互联网协会反垃圾邮件规范》（2003 年）、《互联网站禁止传播淫秽、色情等不良信息自律规范》（2004 年）、《中国互联网网络版权自律公约》（2005 年）、《博客服

务自律公约》(2007年)等开展行业自律的规范性文件。当然,提及有关企业自律或服务提供商责任的政策法规还有很多,而且设计的主题领域也较广泛。从前文对企业自律类策略数量演化分析看,这种代理式的管理在整个监管体制中所占的比重是变化最小,最稳定的,在2001年的增长之后几乎保持了一致不变的比例。这说明企业自律类型的监管措施在成型之后就成为比较稳定的监管方式,分散在各种类型的监管政策中。而且企业自律类型的监管策略更加倾向于对网络内容的直接监管,是一种成熟有效、长期应用,并已经制度化的监管策略。通过法律法规明确规定企业责任,可以要求进入中国市场的外国公司以及中国本土的互联网企业配合网络信息审查和过滤,将管制行为合法化并转移监管的成本给企业方。

2010年3月,谷歌公司宣布结束其在中国的业务,不再配合中国政府的要求对网络信息检索结果进行过滤。其声称遭受到来自中国的针对一些人权活动者的谷歌邮箱账户的攻击。该事件发生后立即在全球范围引起了密集的对中国网络审查以及被迫或自愿参与到网络审查中的企业,特别是跨国企业的批评。虽然当时有意见认为可以以此为契机迫使中国政府对网络采取更宽松的态度^①。但是事实上,谷歌公司的退出并没有引发骨牌效应。中国政府基于法律法规对互联网企业提出的要求也没有松动。这说明了中国网络市场的庞大与稳健,也说明了代理式的监管策略已经成为中国互联网监管的核心方式,会在未来较长时间内继续发挥巨大作用。

4.4.3. 监管策略的变化与创新

在前文的分析中,有部分监管策略是通过限制投资、完善产业链、控制市场规模等市场调节手段来间接影响、调控网络信息内容。这部分的政策法律主要针对的是网络新闻、电子公告等内容信息服务的开设,网吧等上网营业场所的市场规模调控和市场退出机制的完善,网络地图信息的登载与使用等政策问题。限制外资对互联网内容服务的投入,禁止外国人或外国公司对地理测绘信息的非法获得等规定是出于国家安全与社会稳定的价值需求;而对网吧、网络视听节目的市场规模的管制和市场机制完善则是对热点监管问题多方面综合管制的一环。市场调节类型策略在整个政策体制中出现的数量不多,比重不大,但在最近几年表现出愈发密集的趋势。

还有部分策略涉及到多种社会力量的调动,进而参与网络内容监管活动,比如发动群众参与对网络信息的监督,邀请学生家长参与网络游戏防沉迷系统的开发,公示监管制度、黑白名单网站,以及利用各种力量弘扬“积极”网络文化起到正面宣传作用等。这类监管策略在政策体制中出现的时间也较早,而且一直保持一定的数量比重。其主要针对涉及青少年健康使用网络的政策问题,比如2001年左右开展“青少年安全放心网吧”创建活动,2004年左右针对淫秽色情网站开展的集中清理活动,2007年左右对网

^① Liu C. Internet censorship as a trade barrier: A look at the WTO consistency of the Great Firewall in the wake of the China-Google dispute [J]. *Geo. J. Int'l L.*, 2010-2011, 42: 1199-1240

络游戏经营秩序的监管规范活动,以及后续一系列有关各种网络专项信息服务整肃、网络游戏内容管理和家长监护工程的完善、打击淫秽色情信息等整治活动。调动多方社会力量一直是网络内容监管,特别是开展专项信息内容整治行动所倚重的重要办法。在其出现的早期,以发动群众举报不法信息或网站为主要措施,进而发展出公示违法网站信息,正面宣传引导等其他方式。相比较传统的行政管制措施,这类监管更加多元,也相对“温和”。在最近几年对网络游戏、网络色情信息的管治中,特别参考了学生家长、游戏用户等主体的意见,反应出监管体制日益多元化和复杂化的趋势。比如2009年颁布的《文化部关于改进和加强网络游戏内容管理工作的通知》中规定“(十一)完善社会监督制度。各级文化行政部门要建立学校、家长、媒体、社会紧密配合的综合治理机制,充分发挥网吧及网络游戏管理工作协调小组的重要作用,密切配合,形成合力,提升网络游戏监管水平。根据舆情和举报情况,定期组织教育工作者、消费者、有关部门以及新闻媒体等各方面代表对特定网络游戏产品进行评议,并将评议结果向社会发布。”这样将综合治理的要求明确记入政策法规条文具有十分重要的意义,这也是互联网信息服务产业日益蓬勃发展所必然带来的对传统管制理念的革新。

依靠市场与多元社会力量开展网络内容管理,并不与传统的行政管制手段矛盾。虽然从比重上看,传统制度化的管理方式比重在逐年下降,但非传统管理手段比重不大,更多地是作为制度化或运动式的行政监管手段的补充而存在的。

4.5. 小结

本章利用内容分析中的扎根理论,基于我国互联网内容监管政策体制,提出了包括宏观管理方略、中观监管策略和微观具体措施三层级的互联网内容监管策略体系。这种划分比以往的相关研究,更加全面地总结了我国网络监管历史中应用到的各种监管方式、途径、策略、手段。总结了这些手段的特征,分析了其演化历史,以及在不同监管层级和政策主题中的分布。同时指出了不同监管主体对不同策略的偏好。

基于政策文本的监管策略体系,结合了定性分析的理论规范性和实证分析的现实可靠性,衔接了宏观政策评论与微观技术分析,为该相关领域的研究做了有益补充。研究发现我国互联网内容监管策略在不同的历史时期有不同的侧重。以信息活动流程为转移的制度化管理方略逐渐从主要的监管方式转化为基本的制度要求。以运动式和代理式为特点的典型中国式监管方略则将会在可预见的将来继续起着至关重要的作用。

纯粹依赖市场的管制策略,在历史上比例很低且波动较大,其在整体监管体制中始终处于次要地位。依托于多种社会力量的社会监督类策略则在多种热点政策问题中均有应用。这说明,在区别于行政管制的传统公共管理类型的监管方略中,监管方更加倚重市场因素之外的社会力量,对市场调节类型的监管策略还处于探索中。

5. 适应与演化：网络内容监管机制的提炼

前文的研究以中国互联网内容监管政策文本为基础数据，从监管问题源流、政治源流、政策源流三方面揭示了监管政策体制的结构和演化特征。这三个方面实际上就是我国互联网内容监管的客体、主体、和方法三个角度的总结分析。从本章开始，研究将深入到政策体制背后的监管机制的讨论中，挖掘促使政策体制不断适应网络环境进而演化变迁的机制过程。

5.1. 监管政策体制的总结

首先，从概念内涵看，互联网内容监管是一种具有立体结构的监管功能。在既往研究中，内容监管、互联网监管、以及互联网内容监管的定义不一，既有偏重政治与社会管理的定义方式，也有侧重跨国网络管理与电信管理的定义方式。但是，大多数学者都认同，在不同的社会背景下互联网内容监管的政策领域也不尽相同。本文的研究，立足中国网络管理的现实状况，基于国家颁布的互联网内容监管的政策法规，首次提出了直接、间接、辅助管理的三层相关性体系。进而在众多的监管法规中，立体化地构建了互联网内容监管的概念空间。指出内容监管并不是孤立存在的政策集合，而是分布在大量互联网监管政策中的一种功能。这种功能以不同的程度出现在各类监管政策中，或者直接明确互联网上信息内容的边界，禁止特定内容；或者通过对网络运营商的管理和对市场的调控来间接影响信息发布；或者通过对网络软硬件系统、架构、标准的规定来对网络信息内容起到辅助控制。这三种层级上的监管相辅相成，综合构成了互联网内容监管的概念内核。而通过对不同监管政策在这三种层级上的划分，又能立体并分层地勘定互联网内容监管的政策领域。

其次，从概念外延看，互联网内容监管所针对的问题，即监管的客体，多样而广泛。通过对监管政策文本的内容分析，监管政策被划分进 14 种主题类别。分类以政策为单位，通过人工阅读判断文本的主题，结合统计，构建了全面具体的分类体系。政策的主题涵盖从网络基础设施结构，到网络信息服务、网络信息内容的多种类别。这些的类别在辅助、间接、直接监管三个层级中各有侧重。通过对这些类别的辨识和区分，中国互联网内容监管的对象与监管政策体制的功能得到展现。内容监管在多种类别的监管活动中均有存在，相比既往研究中对网络政治议题内容的关注，具有更广的外延。

再次，从作用的规律看，互联网内容监管政策体制有着主次分明的功能结构。通过对政策引用关系的定义和抽取，不同层级、不同类别的政策之间的引用关系得以展现。统计各个类别政策的引用、被引和自引频次可以发现有的政策类别被引率很高，在体制中是基础作用；而有的类别则关注具体应用层面的问题，引用率或自引率更高。对不同引用类型的划分可以发现政策引用的原因、政策的功能作用以及其历史变化的趋势。随着时间的推移，强制惩罚和重复强调已有规定的引用比例在下降，而引用其他政策参考管理某类具体问题以及新政策的制定参照类引用在上升。这说明政策体制在最近的时间

里逐渐向更多元的监管策略以及针对新兴监管问题制定新政策来转移。政策及其之间的引用关系所构成的政策引用网络，生动地再现了政策体制的功能结构，包括监管的重点类别以及类别间的关系，说明不同监管功能之间有着信息和权力的互动。

第四，从监管的施动者看，互联网内容监管政策体制是在多种大量监管主体不断互动中形成的。基于内容监管政策发布单位提取的监管主体，相比于既往研究更加全面真实。大部分主体的行政级别接近，主要分布在国务院组成部门和国务院直属机构中。这些主体的监管功能可以借由其发布的监管政策的功能和作用层级加以确定。不同的监管主体在政策体制中担纲的责任不同，有发文频率高的主要监管主体，也有配合辅助监管的次要监管主体。这些主体之间既有合作又有竞争关系，构成了纵横交错的主体结构。在纵向上，监管活动由中央级别领导机构或对某监管问题主要负责的主体牵头协调，次级下属单位或具体事务监管单位参与配合；在横向上，不同职能的监管主体对同一个监管问题合作开展多层次多角度的综合管制。

最后，从监管的方式看，互联网内容监管政策体制拥有多层且不断演化的监管策略集。监管策略体系可以划分为微观措施、中观策略和宏观方略三层。在不同的历史阶段，政策体制对各个的层级中监管方式有着不同侧重。总体上看，政策体制经过多年的演化发展，逐渐形成了以制度化措施为基础，以运动式和代理式管理为主要特征的监管体系。监管对流程化制度化的管理办法的依赖逐年减弱，而对专项整治运动以及企业行业自律的方式更加倚重。以市场机制进行调控的监管手段在政策文本的数据集中分布并不多。同时社会监督策略也经历着从群众举报向多种利益相关方更加深入参与监管的倾向转移。这些都是互联网服务和产业发展变化所必然催生的革新。

5.2. 互联网内容监管机制要点

5.2.1. 监管目标与原则

从政策体制向监管机制挖掘，应该首先明确监管的目标与原则。这种目标原则曾被归结为“发展建设、保护权利、传播文化”^①，或“服从法律、平衡价值、创新发展”^②，或“有限管理、最大效益、利益平衡”^③。总的来看，这些总结涵盖了发展网络设施和服务产业、确保系统安全和内容安全、保障公民权利和健康网络环境这几个方面。实际上在我国的网络监管实践中，监管目标和原则的明确不但向来为监管方所重视，而且可以在监管政策和工作的发展中看出其逐渐演化清晰的发展脉络。

我国最早的网络监管政策——1994年国务院颁布的《计算机信息系统保护条例》第一条即表述了该条例的制定标是“为了保护计算机信息系统的安全，促进计算机的应用和发展，保障社会主义现代化建设的顺利进行”。可见，我国互联网早期监管的目标

① 叶敏. 中国互联网治理：目标、方式与特征 [J]. 新视野, 2011, (1): 45-47.

② 曹海涛. 从打击网络谣言看互联网的治理 [J]. 新闻战线, 2013, (10): 56-57.

③ 钟瑛. 互联网管理模式、原则及方法探析 [J]. 三峡大学学报（人文社会科学版）, 2010, 32(1): 46-49.

是在结构上保证计算机系统安全可靠，发挥其通信作用。这种目标在当时的多个监管政策中均有所体现。1996年《计算机信息网络国际联网管理暂行规定》在第一条表述政策制定目的时，首次出现了“保障国际计算机信息交流的健康发展”的表述。“健康”一词的使用表明互联网正在表现出不同于传统通信工具的服务功能。该政策中也首次出现了禁止网络信息涉及国家秘密、破坏社会治安和淫秽色情的内容，说明了网络内容管理开始成为监管的目标之一。1997年发布的《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》第一条规定“为了加强对计算机信息网络国际联网的安全保护，维护公共秩序和社会稳定制定本办法”。这标志着在国务院颁布的正式行政法规中，互联网的内容功能、传播功能和社会效应得到了确定和重视。维护社会稳定正式作为互联网监管的目标之一被确定下来。2000年国务院颁布的《电信条例》和《互联网信息服务管理办法》是我国网络监管的基础法规。前者从市场和产业的角度明确“规范电信市场秩序，维护电信用户和电信业务经营者的合法权益，保障电信网络和信息安全，促进电信业的健康发展”是其制定目的；而后者则从信息服务的角度将“规范互联网信息服务活动，促进互联网信息服务健康有序发展”列为制定目标。这两个政策的出台标志着网络监管目标从早期的结构层转向应用层，从单一的通信功能转向市场、行业、服务并重的综合功能。

2001年7月11日，中共中央领导同志听取了“运用法律手段保障和促进信息网络健康发展”法制讲座，江泽民同志就此提出了互联网管理的16字方针：积极发展，加强管理，趋利避害，为我所用^①。该方针在总结以往管理经验教训的基础上，从监管原则的高度，明确了发展与管理并重的网络监管基本原则，指出了互联网利弊兼具的事实并提出扬长避短积极利用的要求，为其后一定时期内的网络内容监管指明方向。同年12月中国互联网协会发布的《中国互联网行业自律公约》第一条就以该方针作为指导行业自律的目标和原则。

2004年9月，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》出台，其中将网络新闻和宣传管理提升到执政方针的高度，要求“高度重视互联网等新型传媒对社会舆论的影响，加快建立法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体制，加强互联网宣传队伍建设，形成网上正面舆论的强势”^②。表明这一时期加强新闻宣传、舆论导向的管理是网络监管的重要任务，也为这一时期的监管指明方向。

2007年1月，胡锦涛同志主持中共中央政治局第三十八次集体学习，主题是“加强网络文化建设和管理”。在“建设好，利用好，管理好”互联网的基础上，胡锦涛同志提出网络文化建设的五项要求：一是要坚持社会主义先进文化的发展方向，唱响网上思想文化的主旋律。二是要提高网络文化产品和服务的供给能力，提高网络文化产业的规模化、专业化水平，把博大精深的中华文化作为网络文化的重要源泉。三是要加强网

^① 姚源. 我国互联网治理研究 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2012.

^② 资料来源: 中央政府网站 http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content_1075279.htm

上思想舆论阵地建设,掌握网上舆论主导权,提高网上引导水平,加大正面宣传力度,形成积极向上的主流舆论。四是要倡导文明办网、文明上网,净化网络环境。五是要坚持依法管理、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^①。这五点要求明确了网络文化事业发展和管理的目标,强调了文化产业的服务功能和社会责任,确立舆论导向与网络文明在网络监管工作的地位,并指出了依法监管和综合治理的监管原则。

2010年6月,国务院新闻办公室发表《中国互联网状况》白皮书。该白皮书首次以政府名义和正式文件的形式明确表述了“中国管理互联网的基本目标是,促进互联网的普遍、无障碍接入和持续健康发展,依法保障公民网上言论自由,规范互联网信息传播秩序,推动互联网积极有效应用,创造有利于公平竞争的市场环境,保障宪法和法律赋予的公民权益,保障网络信息安全和国家安全。”该目标的表述涵盖了互联网基础设施与接入服务、网络舆论和传播环境、网络信息服务与应用、互联网产业与市场、互联网对“公民权利、社会稳定以及国家安全”的影响等诸多方面。白皮书还明确了我国网络监管的基本原则方针,包括:依法管理互联网,政府发挥主导作用,积极倡导行业自律和公众监督,合理运用技术手段遏制违法信息传播,加强互联网法治和道德教育,确保未成年人上网安全,积极保护数字知识产权,以及依法保护公民网上隐私。同时还特别强调了建立适合中国国情和国际惯例的综合多种监管措施的“依法”、“科学”、“有效”的管理体系^②。这份文件标志着经过十余年的监管实践,中国互联网监管工作有了逐渐清晰的指导思想和管理办法。符合中国国情的监管体系和模式,虽然还在发展建设中,但已经有了基本的框架和目标。

2013年10月,在第13届中国网络媒体论坛上,国家互联网信息办公室主任鲁炜提出了互联网建设和管理应走向为民、文明、诚信、法治、安全、创新的网络空间^③。这六个发展目标是在2013年“打击网络谣言”的整治活动末期,在总结了从2011年起国信办成立两年多以来的网络治理经验的基础上提出的。这种表述比以往目标更加精炼和价值化,其反应的价值取向既具有实践意义又具有时代特色。这标志网络监管走向倡导文明价值,凝聚网络民心的新高度。

在2013年11月通过的中国共产党十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的公报中,明确写道“坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针,加大依法管理网络力度,加快完善互联网管理领导体制,确保国家网络和信息安全。”这是对近期我国互联网监管方针的最新概括和表述。以此为契机,2014年2月中央网络安全和信息化领导小组成立。这标志着网络监管工作又提升到一个新的高度。

① 资料来源:新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/24/content_5648188.htm

② 资料来源:人民网 <http://politics.people.com.cn/GB/1026/11813615.html>

③ 资料来源:新华网 http://news.xinhuanet.com/newmedia/2013-10/30/c_125624232.htm

从以上的总结回顾可以看出，我国互联网监管目标有着鲜明的时代特色，表现出阶段性与长期性并存的特征。从早期的系统安全的结构层管理需求发展到电信服务的应用层管理需求，再发展到新闻、舆论、网络文化、虚拟社区等内容层、文化层管理需求，进而逐步确定了符合中国国情的综合治理模式，并随着近期新型监管问题的出现发展出适合时代需要的新的监管取向。在这些阶段性目标达成的过程中，长期性的监管目标与原则也逐渐显露。从监管实践中，我国互联网监管体制逐步明确了监管重心和价值追求，其长期性目标可以归结为安全需求、应用需求、社会需求、文明需求四个方面的满足。虽然这四个方向的监管需求产生于不同阶段性管理目标和不同层级上的监管实践，但其彼此不是线性发展而是多维迭代、相辅相成的关系。正是在这种多元管理需求的作用下，我国互联网监管逐步形成了确保网络安全与社会稳定、积极发展互联网行业与服务市场、平衡多元社会利益和价值观念、建设符合中国国情的网络文明生态的综合监管原则方针。图 5-1 显示了阶段性与长期性并存的网络内容监管目标和原则。

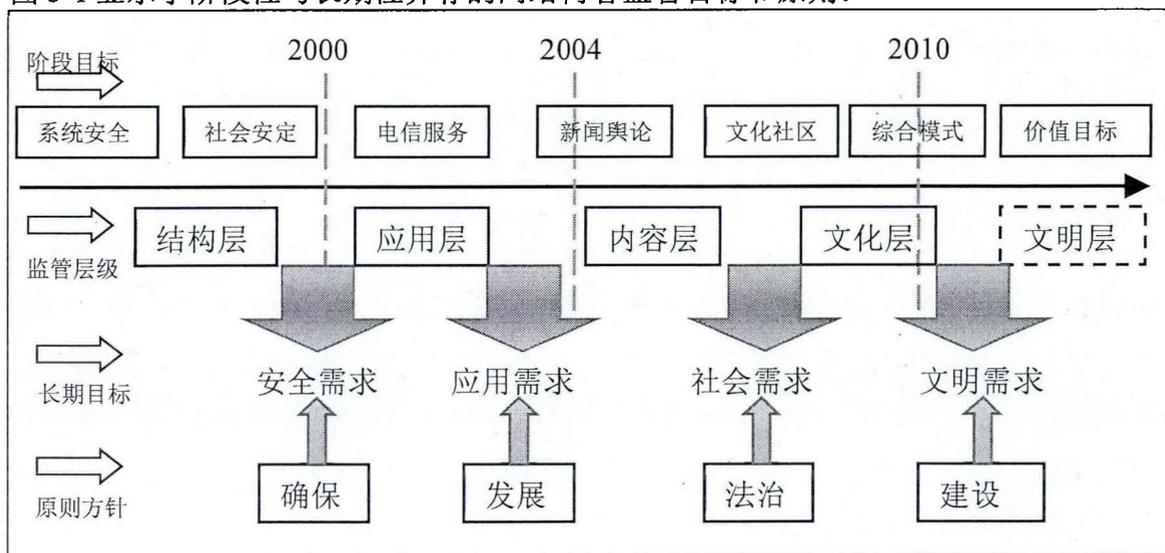


图 5-1 中国互联网内容监管目标与原则

5.2.2. 主要矛盾与问题

中国互联网内容监管长期处于研究和批评的争议地带。西方多数学者批评内容监管妨害信息的自由传播，与互联网开放共享的精神相悖。中国学者则多认为依法监管互联网是世界各国通行的惯例，并对互联网上的西方文化入侵、话语权垄断表示担忧^①。有学者认为中国网络监管并没有表现出明显的溢出效应^②，但最近的研究也表示中国监管对全球互联网的信息流通有阻碍^③。有学者认为中国网络内容监管必然会失败，也有人

① 王燕, 杨文阳, 张屹. 中国网络文化安全发展现状及相关政策研究 [J]. 情报杂志, 2008, (4): 145-147.

② Boas T. Weaving the authoritarian web: The control of Internet use in nondemocratic regimes [A]. In J. Zysman & A. Newman (eds.), How Revolutionary was the Digital Revolution: National Responses, Market Transitions, and Global Technology [C]. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2006: 373-390.

③ Xu X, Mao Z, Halderman J. Internet censorship in China: Where does the filtering occur? [J]. Passive and Active Measurement, 2011, 6579: 133-142.

认为中国网络监管并不与网络结构冲突，可以有效进行^①。在这些争议的同时，中国互联网内容监管经历十几年的发展变化，在多种价值观念和监管手段中波动演化，逐渐形成了具有中国特色的监管思路、方法、体系。在这些争议、波动的背后，是一种无形的力量在推动着监管体制的演化和监管机制的成熟。这种力量来源于政策过程中面对的各种矛盾冲突。

5.2.2.1. 政策模型：市场与政治

中国互联网内容监管面临的首要矛盾是激励互联网产业和市场发展获得经济利益的政策需求与确保互联网系统、服务、内容在中国法律规定内，特别是对网络信息政治敏感性的审查的政策需求之间的矛盾。实际上这两种政策需求的背后，凸显的是政策过程中市场模型与政治模型不同的适用范围的冲突。

经济学中的市场可以被简单定义为在对双边都有利的交易中，个人通过交换商品追求自身福利的社会系统。在市场中，交易参与者对稀缺资源存在竞争关系；都希望通过最小成本将原材料加工转化为更高价值产品来最大化个体收益。基于这种假设，经济学研究构建了市场模型，用以简化市场行为、分析经济现象。在市场模型里，个体行为的根本动力是对个人利益最大化的追求。竞争是实现交易和资源分配的最主要的机制。竞争策略则是个体在面对经济博弈时从策略集合中的选择^②，是一种内生的个人策略。政治模型与市场模型在研究出发点上有着根本不同。政治活动不可能是个人行为，因此政治模型必须以社群(Community)而非个人(Individual)为出发点。政治模型的一个重要问题就是确定社群的边界，即什么人才能算为社群成员，遵守社群规则，享有社群福利。在政治模型里，集体行为与个人行为同样重要，公共利益最大化是集体行为的重要目的。公共利益在政治模型里就如同个人利益在市场模型里的地位，是用于解释和预测人的行为的动因的概念。表 5-1 列举的市场和政治两种模型的区别。

采用不同的视角看待互联网，自然会产生不同的政策需求。从市场模型出发，需要强调参与互联网产业和环境的个人主体的积极作用，培育不同主体策略生成的环境机制，为个人创新和牟利创造公平法治的平台。这需要相对宽容和多元的施政理念。而在政治模型的视角下，互联网是一种人群的集合、意见的集合，对既有的社会规则有着独特而强烈的冲击。就此引发的管理需要兼顾网络环境和网下环境的多数人意见，统筹互联网利益与社会利益，在社会传统价值观与网络新型用户组织和活动中产生的价值理念之间找到平衡和统一。在这种思路下，往往需要对部分利益、部分意见、部分价值做出权衡取舍。

① Li C. Internet content control in China [J]. International Journal of Communications Law and Policy, 2003/2004, 8: 1-38.

② 谢识予. 经济博弈论 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002: 28.

表 5-1: 政策过程中的市场模型与政治模型^①

基本概念	市场模型	政治模型
分析单位	个人	社群
动机	个人利益	公共利益和个人利益
主要冲突	个人利益与个人利益	个人利益与公共利益
策略来源	内生个人策略	受外界影响的结果
集体行为特征	竞争	合作与竞争
决策制定标准	符合个人收益最大、成本最小	对他人和组织的忠实； 最大化个人收益，推动公共利益
社会行为区别	个人与个人之间	组织与组织之间
信息的特点	准确，完整，可获得	模糊，需阐释的，破碎的，被人为策略操纵的
运行规则	物理规则 (比如资源会越用越少)	情感规则 (比如人力资源是可以再生的且可能扩充的)
变迁的根源	交易物品； 最大化个人福利的诉求	交易智慧； 对权力，个人利益和公共利益的诉求

在互联网发展的不同时期，以及互联网监管的不同层级，市场模型和政治模型都对相关政策的产生、施行、修订产生着作用。在这种政策模型的摇摆中，网络内容监管表现出对发展和管理的双重任务的追求。

5.2.2.2. 价值理念：自由与安全

互联网从诞生起就以“开放、平等、协作、分享”作为精神内核。网络服务的自由创新为互联网发展提供了不竭动力。但同时自由的网络也会产生负外部性，包括：网络流量对网络传播效用的影响，比如 P2P 下载；网络安全问题，如网络病毒；信息内容问题，如色情暴力信息；网络侵权问题，如网络盗版下载等^②。面对这种状况，不同的国家依据自身发展和社会条件采取不同的尺度平衡自由价值与其他价值需求的关系。如前文分析，西方国家学者和评论家往往基于对自由价值的偏好对互联网信息自由流动和有关国家的审查行为保持高度敏感。中国学者更多出于社会稳定和国家安全的考虑来强调“自由是有限度的”以及“自由意味着秩序”^③。这凸显了政策制定中对自由价值和安全价值的侧重与权衡。

密尔对自由的定义来源于个人自由。从这个角度说，自由可以简单定义为在不妨害他人的基础上，人们做自己想做的事而免于干涉^④。这种认识要求在社会政治和政策过程中，比起对自由价值的鼓吹，更需要确定自由对他人和社会产生的妨害的类型与边际，并决定何时限制这种妨害的需求会超过对基本自由价值本身的需求。但仅仅免于干涉仍然只能称为消极自由(negative liberty)，积极自由更表现在要求机会和资源的充裕供给与

① Stone D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making [M]. New York, NY: Norton, 2002: 33.

② 李滢. 聚焦于内容管制的互联网综合治理 [D]. 苏州: 苏州大学, 2007.

③ 鲁炜. 网络空间的自由与秩序——在第五届中英互联网圆桌会议上的主旨演讲 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/09/c_125349386.htm, 2013-09-09.

④ Mill J S. On Liberty [M]. Harmondsworth, England: Penguin Press, 1974.

自主选择^①。在互联网发展和管理的实践中，自由价值不仅表现在由空前便利的电讯环境为公民表达自由提供的平易舞台，更表现在公众主体对网络资源的积极建设和创新。但同时需要注意到，自由本身是无法脱离社会资源实现的，任何权利都与政府行为息息相关^②。那么在社会资源发展不均衡的各国之间，自由价值实现的条件和程度自然有所区别，这种区别并不因互联网准公共物品的性质而有改变^③。作为典型后发国家的中国，在面对互联网浪潮和西方自由主义偏好时，更多表现出了对另一个政策价值的侧重，即安全价值。安全价值不仅仅指国家安全，更是社会保障和价值观的安全。它是有关人在社会生存和发展的多种需求的最低限度的保障。在我国的政治传统中，涉及颠覆国家现行政治制度的话语曾经被认为是网络审查的核心。但事实上，对色情信息、网络病毒、网络游戏（可能引起未成年人沉溺）的管控都与不同层面的安全价值的需求有关。互联网信息传播成本小，范围广。与国家法律相违背的信息可以借助互联网得到广泛传播。处于社会转型期的中国，对社会动荡极为敏感。互联网带来的自由主义文化和价值，与中国社会改革进程中还广泛存在的资源贫困、政治保守、贫富差距、外部压力形成了强烈的冲突。而政治参与和政治表达的门槛突然被网络降低，网络民意和舆情更加加剧了网民意见与现实政治之间的冲突。在局势紧张但意见泛滥的网络舆论环境中，不乏试图通过彻底变革体制改变中国前进方向的“极端”意见。同时以往被媒体和公众忽视的局部事件也通过网络放大，或者通过维权事件或者通过反腐爆料，为这种极端诉求添柴加薪。这不得不使面临政治改革和经济赶超双重压力的政府警惕互联网被内外部“敌人”利用，从而使互联网这种放大矛盾，广泛煽动，变化迅速，又“平易近人”的工具威胁到政权安全和社会稳定。于是在长达十余年“稳定压倒一切”的口号下，网络内容监管扮演起消解社会矛盾，解构公众联络，防止外部颠覆，维护正统价值的特殊角色。这与西方发达国家针对色情信息、种族歧视等特定信息的内容审查有着根本的源自政策价值的不同。中国监管方在自由价值与安全价值之间的往复权衡也必然造成前文得出的波动式的监管演化。

5.2.2.3. 管理途径：治理与管制

互联网通过平易的传播技术，将“沉默的大多数”引领入网络“表达的乐园”。多种社会主体不但参与了互联网建设发展，同样参与了网络的监管控制。前文已经分析，多种不同主体在监管中协调合作，又各自追求利益与价值表达，形成了一种综合治理的监管模式。治理的思想与传统公共管理中的管制方式不同。管制往往基于政府主体，采用自上而下的监管方向，借助法律法规的手段进行强力监管。而治理的主体更加多元，可以包括政府、行业组织、非盈利组织等。治理的权力运行方向也不是单向的，而是上下互动、协商共进的。治理的手段也比较多元，包括法律、行政、行业、社会等多种力

① Berlin I. *Four Essays on Liberty* [M]. New York, NY: Oxford University Press, 1969.

② 霍尔姆斯，桑斯坦. 权利的成本：为什么自由依赖于税 [M]. 北京：北京大学出版社，2004.

③ 李永刚. 我们的防火墙：网络时代的表达与监管 [M]. 桂林：广西师范大学出版社，2009.

量的综合运用。治理理念来源于国际互联网管理事务。我国研究界、评论界很早就开始介绍网络治理的思想，我国互联网监管方也强调发展综合治理的监管方式。但是从前文的分析可以发现，我国互联网多元主体发展并不均衡。行业主体在监管中完全服从政府主体的利益，民间主体的监管力量还有待加强。在监管策略上，以行政管制为特征的制度化监管和运动式监管还处于主导地位。因此我国互联网内容监管的综合治理还处于培育和发展当中，而传统行政管制的色彩则相对更加浓厚。既有多元治理的思想和诉求，又要结合实际发挥传统优势解决棘手问题，监管体制在治理与管制之间的倾向往往需要因地制宜、因时制宜，并且表现出周期往复的特征。

5.2.2.4. 当前问题：理想与现实

互联网诞生于国防实验室，却因推进社会和公民的通讯传播而蓬勃发展。当越来越多的人因网络通讯和资源而获益时，人们惊呼互联网使世界变得扁平，亲近，多彩。应该说互联网自诞生起所发挥的巨大影响力是配得上这样的评价的。另一方面，当我们欢呼“泛在”电信网络时，我们也看到全球网络流量中 30%是由色情网站贡献的；当我们赞赏互联网使得更多公众有了关注并影响社会热点事件的途径时，我们也看到人肉搜索、语言暴力、网络谣言等现象；当我们鼓吹互联网传播应当中立于信息内容时，我们也看到全球 13 台域名服务器全部设置在发达国家，其中美国独占包括主根服务器在内的 10 台，掌控着大部分网络资源，互联网实际上是美国商务部管理下的一种商品；当我们为越来越多的网络服务更加准确地识别用户行为推送信息产品而振奋时，我们也看到了越来越多的垃圾邮件、网络病毒和攻击、甚至是政府主导的全面有计划地对公民实施的网络监控。可以说，互联网对人们自由开放的理想的承载的背后，从诞生之日就同样传递着需要政治、法律行动认真对待的严酷事实。将网络事物完全交给自觉自治的网络环境显然只能是网络监管工作尽量趋近的理想目标。互联网环境是现实社会环境的反映，不可能存在脱离社会发展条件的完全理想化自由化的网络表达空间。网络内容监管如何兼顾理想主义动机和现实主义行动将是长期的课题。

5.2.2.5. 系统视角：复杂与简单

通过以上的分析我们发现，我国互联网内容监管面临着多种压力和问题，包括：在强力西方文化话语权下界定并维护网络空间主权、在市场竞争和监管责任下保护产业发展、在保护用户表达权利和维护社会安定局面之间寻找平衡、利用互联网培养公民意识和健康文化价值等。发展与管理的双重政策任务之间的张力成为推动网络内容监管体制不断演化的动因。而在这背后我们发现，我国长期倚重的社会公共管理体制与复杂多样瞬息万变的网络内容环境的不相适应，才是内容监管机制面对的主要问题和变革动因。

网络的信息内容环境，可以看作是一个复杂的社会巨系统。大量用户主体、经营主体共同创造着网络内容。这个系统有着自身的组织和演化方式，在长期的发展中形成了复杂多变的内容环境。这种环境对传统的监管机制提出了挑战。监管可以看作是内容系

统外部的刺激。我国长期以来采取的行政管制手段，相较于复杂的内容环境，曾经显得简单粗暴。如何完善监管机制对复杂内容环境的适应，建立起可以根据环境状况而调整的综合治理机制是监管的长期任务。

5.2.3. 监管的结构基础

前文将我国互联网内容监管的政策体制解读为包含监管功能、主体和策略的综合体系与制度。这实际上分别对应了监管客体、主体和手段。从政策体制中我们可以发现监管机制所依托的结构基础。

我国互联网内容监管首先依托于互联网物理结构存在。一方面，互联网物理层的管控是实施内容监管的基础。掌握网络服务机房、开办国有骨干网络、在国际联网网关设置过滤装置，这些基于网络物理结构的监管不仅在技术上实现了信息过滤还可以为进一步的行政管制提供支持。另一方面，信息在互联网上的传播特征也是内容监管的基础参考。因为网络的无标度特性，大量用户集中于少量大型网站中。网络上的人际传播也表明少量核心用户占据着网络表达的制高点。前文分析也指出，监管的主体和客体都表现出明显的核心边缘结构。因此内容监管对大型网站、重要媒体、核心用户群和重点热点事件形成了重点管理。这样可以节约监管资源，提高监管效率。

其次，网络内容监管依托于法律法规结构明确权责。前文已经分析过我国互联网内容监管法律法规的体系结构和功能，这正是网络监管体制行使权力、分配权力、明确职责的依据。中国政府在多种场合多次声明依法监管互联网的原则方针。对监管行为的肯定和质疑，自然都会涉及到监管的法理基础。而监管机制的变革也与立法、司法制度、行政命令的政策过程的改革相关。

再次，网络内容监管依托于行政体制结构发挥作用。虽然我国网络监管体制中也有行业协会和民间组织，但是由于我国的国情，这些协会组织作为第三方主体的力量并不突出，在监管中处于从属地位。监管工作的主力仍然是行政体制中的政府部门。监管主体的行政关系、工作关系、利益关系、联盟关系都体现了内容监管的作用机制。

最后，网络内容监管的运行和变革以社会经济和文化结构为准绳。市场运行的规律是内容监管需要服从并利用的。互联网服务行业、市场的结构与演化既是监管的一类对象，更是可以依赖的重要手段。同时，社会经济结构和文化结构也会在网络环境中得到体现。在不同的社会角色与价值观念之间平衡兼顾是监管的道义基础。当社会的经济和文化结构发生演化，会从根本上推动监管体制的变革。

5.2.4. 监管的动因

在对网络内容监管体制面临的主要矛盾和现实问题的分析中发现，监管的动机、变革都离不开发展与管理这两个政策目标的对立统一。监管机制发展的过程，是监管体制对不断复杂演化的内容环境做出适应、调整和干预的过程。进一步挖掘这个过程的生产机理可以发现，监管动力来源于监管客体的技术进步、经济诉求；社会文化、心理、价

值的追求；以及监管主体的政治目标。监管主体在变动演化中不断对新出现的内容环境做出适应，既调整自身组织结构又对内容环境做出干预，使得网络服务和内容的无目的发展与政治需求的有目的导向共同构成了推动监管体制变革的动力机制。

5.2.5. 监管的保障

互联网内容监管的运行由行政体制、法律法规体制和权力与信息流动的过程共同保障。行政体制借助法律政策工具对互联网环境实施有效管理，同时通过技术、行政的办法形成有效的政策反馈，对行政管理体制做出反作用。正是在政策工具与政策反馈双重流动的过程中形成有效的政策学习，保障网络内容监管的质量。这其中政府监管部门往往处于监管运行的主导地位，社会、行业、公众主体为监管运行提供基础保障。而活跃的非政府组织可以看做在监管问题的处理过程中的缓冲和纽带^①。我国监管体制的演化过程中，多次经历了国务院主导的取消和下放行政审批的决定，这其实就是下放权力、活跃多元主体的过程。一方面依据市场需求建设多元主体结构，另一方面通过行政、法律、社会渠道建设政策循环过程，共同构成了网络内容监管的运行保障机制。

5.2.6. 监管的约束

互联网内容监管的约束机制由政策目标的达成效果、多种政策价值的均衡、不同利益的协调等方面共同达成。法律法规为监管行为确定权责，政策目标为监管行为指引方向，而监管的程度和边界则需要政策效果、利益权衡来界定。在我国当前的网络内容监管体制中，政府监管方仍然掌握最大话语权。监管约束机制的完善更需要建立在综合多种社会力量，平衡不同价值追求的综合治理体制上。通过完善网络内容监管的综合治理体制，可以有效弥补监管方多层行政级别和委托代理关系造成的信息不对称，从而构成有效的政策反馈过程，完善监管体制对网络内容环境的适应。

5.3. 互联网内容监管机制模型

通过监管机制要点的总结，可以提炼出一个综合的互联网内容监管机制模型，如图 5-2 所示。在模型中，监管主体、策略和客体对应着监管政策体制的主体、策略和功能。

从纵向看，这三个方面都在按照自身逻辑不断运动、发展、变化。以政府监管部门为主的监管主体往往从加强管理的政策需要出发，通过政治模型指导的行政活动，达到安全价值优先的政策目标。而以各类网络活动、内容问题为代表的监管客体也有着内生的演化过程。其往往遵循发展需求和市场规律，向体现着自由价值的导向演进。在这二者之间是不断循环往复的政策周期，一方面监管客体的技术发展、经济追求、文化现象为监管主体的行动提供信息输入和政策反馈，另一方面主体综合监管目标和利益诉求，通过政策工具对监管客体做出干预。监管策略由监管方式与网络环境的不适应推动演变，最终达成一个可以综合多种监管需求和利益诉求的综合治理模式，这种轨迹在中国互联网内容监管的政策体制中可以清晰辨识。而从横向看，发展与管理的需求冲突构成了监

^① 刘荣, 刘艳. 善治语境下网络谣言治理的多元主体结构 [J]. 广西社会科学, 2012, 207(9): 103-107.

管机制的动力因素。而以政策循环为媒介的权力、信息、资源的往复流动，构成了监管活动顺利运行的保证机制。而在综合治理的框架内，多种利益诉求和价值目标彼此妥协平衡，为监管行为的边界提供了约束的可能。在演化维度上的每一个横截面，都是一个可能的政策之窗。在其中政治源流、政策源流、问题源流彼此碰撞、融合。在突发事件、政治变动或者政策决议的作用下得出新的政策输出或者引发监管机制的新变革。

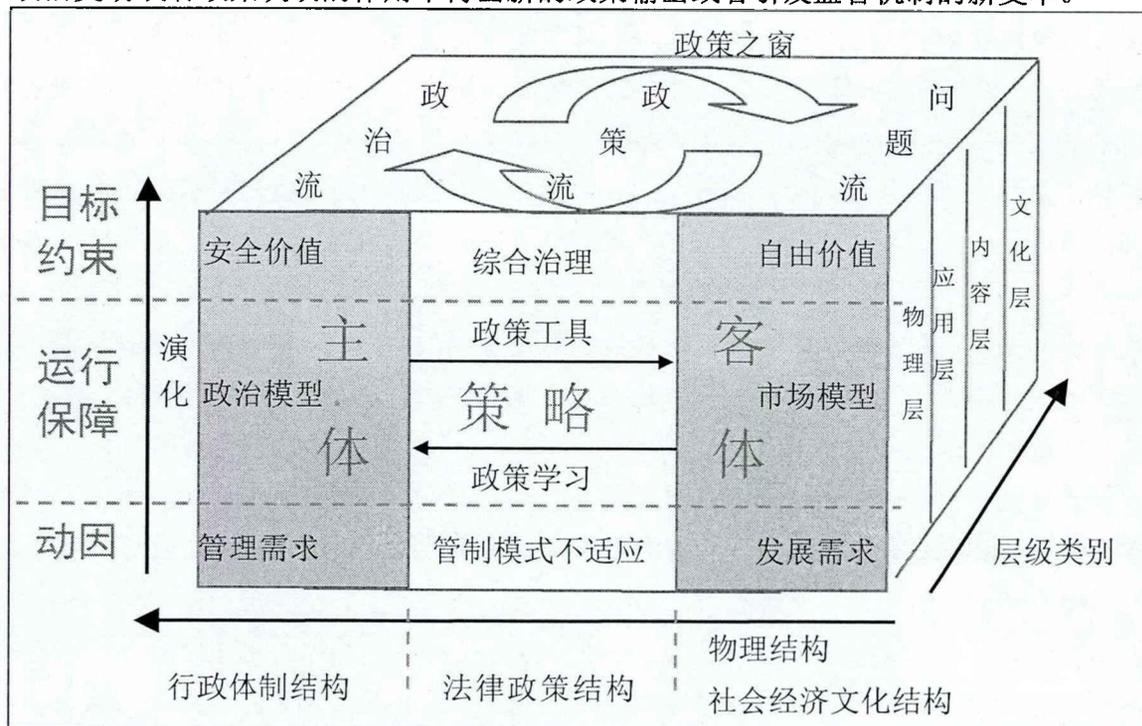


图 5-2: 互联网内容监管机制模型

5.4. 微观适应：内容监管机制的政策过程

前文已经总结了互联网内容监管机制的要素，并提炼了概念模型。在对模型的分析中发现，监管体制对内容环境的适应是推动整个监管机制运作的核心动因。本节将由此展开讨论，从案例中分析我国互联网内容监管对网络环境的适应机制。

5.4.1. 基于政策周期的政策学习

政策过程一般认为是政策主体、政策客体及政策环境的相互联系和作用，使得政策系统呈现一个动态的运行过程^①。在 20 世纪 80 年代以前，政策过程研究的基本途径把政策过程分为若干阶段分别加以研究。20 世纪 80 年代以后，人们逐渐意识到这种阶段划分途径的局限性，提出了政策过程研究的新理论框架，包括制度理性选择框架、多源流框架、间断平衡框架等^②。政策的生命周期是指政策经过制定—执行—评估—监控—终结这几个阶段后形成的一个周期，新的政策往往是原有政策的延续，是为适应新情况

① 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 22.

② 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 12-13.

而对原政策加以修订、调整，从而形成的一个新周期^①。从中可以发现，政策过程与政策生命周期具有相似性，它们都强调政策制定过程中各项事务的时序特征，并通过阶段启发的办法使政策分析更加简单明确。

互联网内容监管政策也拥有类似的政策过程。如上一节分析，监管体制从互联网内容环境中发现、识别、定义监管问题，通过政策学习的过程使这些问题纳入到政策议程和政治活动中，进而通过判断、组织、协商、执行等过程，颁布实施政策并对内容环境起到干预作用。而政策实施效果可以通过监测渠道再反馈给监管体制，或加强或废止某政策，或制定新政策使监管进入下一个政策循环。

在 195 条网络内容监管相关的政策数据集中，有 36 条政策可以明确判断出经历过修订或废止替代。在这些政策中，发布时间与修订时间之间跨度平均为 4.3 年，最大的跨度属于 1999 年国家广电总局颁布的《国家广播电影电视总局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》，其在 10 年后的 2009 年才由《国家广播电影电视总局关于废止部分广播影视规章和规范性文件的决定》宣布废止。这次废止更像是完成有关部门的政务工作，不能明确肯定之前的《通告》有效作用时间。这种情况在政策体制中还是比较常见的，缺乏及时可靠的政策终止信号也是我国网络内容监管政策体制需要完善的地方。而作用时长最短的政策是 2002 年 5 月的《文化部关于加强网络文化市场管理的通知》和 6 月发布的《文化部、公安部、信息产业部、国家工商行政管理总局关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所专项治理的通知》。这两个政策本意相互配合开展进一步网络整治清理行动，但是在同年的 9 月即被国务院颁布的《互联网上网服务营业场所管理条例》所废止替代。这种情况属于下属部门颁布的政策为上级领导部门发布的新政策规定废止。这个过程中很有可能是具体的监管事务在新规定出台并起效是便已经转而遵循新政策的规定，而一直到几年后才由专门的政策事务文件宣布其无效。这一方面如上文分析的是政策过程中一个有待完善环节，另一方面也可能是通过充裕的时间为政策效力以及具体执行留出冗余。纵观 36 条政策的修订过程，由专门政策事务文件宣布做出修改的有 7 条，被彻底废止的有 9 条；而被新的法规文件代替的有 20 条。绝大部分政策的更替是由同一个监管部门做出的，只有 4 条政策被上级单位政策替代，另有 4 条政策被相关领域其他的负责机构或已经发生了机构改革的新机构发布政策替代。

虽然由政策数据分析出的政策循环的时间信号还有不准确的地方，但这仍然佐证了我国网络内容监管中循环往复的政策工具和政策学习过程。从这些修订政策的类别看，域名、网络视听、卫生医药等专项内容管理政策较多，针对网吧、淫秽色情、网络文化等专项整治行动的通知较多，还有部分政策涉及有关电信网运营结算。由此可见由专门管理部门负责的专项管理和在时间上较集中的专项治理类政策有较高的修订、替代、废

^① 郭红玲. 公共政策学导论[M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2007: 264-265.

止频率。将一个政策纳入到识别监管问题、暂行试验、正式规定、修订废止、新政策出台等环节构成的政策循环中，并建设完善其中监测和反馈机制，可以构建良好的政策学习和循环过程，是政策体制自然“生长”的核心机制。

5.4.2. 基于体制优势的政策工具

行政管制体制既是监管机制发展变迁需要改革的对象，又是推动体制变革解决具体问题的实际动力。依靠我国强大的行政体制，可以对新兴监管问题和棘手的社会问题起到快速强力的处理效果。

在互联网发展初期，行政审批是处理全新监管问题的主要办法。依靠行政体制结构和传统的行政审批措施，可以对新兴的网络系统建设、安全维护、国际联网等问题做出及时的管制。其后，我国逐步建立了一整套制度化常态化的监管措施体系。使完备的网络信息过滤体系以及政府主导的全行业全网络信息审查成为中国互联网内容监管的特征。前文已述，在监管政策体制中大量监管政策对多种监管问题做出干预，不同类型的监管主体也构成了复杂的政策网络，这些都是中国特有的行政体制带来的监管优势。随着监管体制的不断发展变迁，以大量专项内容综合整治行动为代表的主体行动类策略成为监管的主要办法。大量监管主体彼此协同合作，在中央领导机构的协调部署下开展对重点监管问题的集中打击。这种整治行动是中国网络内容管理政策工具的特殊作用形式。特别是在 2008 年以后，新兴监管问题的出现首要即依靠主体行动类策略给予管制。例如，2008 年和 2009 年国家食品药品监督管理局和国家工商总局分别开展过针对网络药品医疗信息失范状况的专项整顿清查行动，这些行动及时制止了网络空间的棘手问题，并为后续的监管政策的制定提供了事实信息。类似的情况还有 2008 年开展的针对“互联网地图和地理信息服务违法违规行为”的专项行动。这说明监管主体依据行政关系组合而成的联合整治政策网络，不是一种政策工具过程，更是一种政策反馈过程。在联合整治行动中汇集的信息、组织的模式都成为新的输入信号进入下一步政策循环，为新政策的制定提供依据。这种“整治——政策——整治”的循环深深根植于我国行政体制的结构和功能，将已有体制的优势发挥出来。但同时整治中的多头管理、权责不清又标志着对监管体制进一步变革与制度化的需求。

另一类依据既有体制优势开展治理活动体现在对大型互联网站的管理中。我国网络内容监管特别强调发挥大型网络节点在内容和传播控制中的作用^①。一方面大型网站在互联网中用户量大传播效率高^②，另一方面大型互联网企业便于政府联络和监管。区别核心重点网站与一般边缘网站的歧视性监管方式在监管资源贫乏、监管机制仍然模糊不清的历史阶段是一种有效的手段^③，可以优化资源配置提高监管效率^④。对公众关注高、社会影响大的监管问题和对象实行优先的监管。

① 资料来源：人民网 <http://politics.people.com.cn/n/2013/1030/c1001-23374560.html>

② 申志伟. 基于电信运营企业的互联网治理研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2012.

③ Kristof N D. China vs. the net [N]. New York Times, 2006-06-20.

通过以上总结,可以发现无论是前期的行政审批,还是主体整治行动,或者是对重点网站的重点监管,这些措施都是利用已有的,特别是传统行政体制中的权力和资源优势,借助已经惯用的政策工具对新兴或棘手的监管问题开展高效处置。这种处置是临时的、暂行的措施,在一定时间的“降温”后往往会出台较为长效的监管政策。

5.4.3. 基于触发回应的政策应变

在强力且“多功能”的行政体制的基础上,我国互联网内容监管体制保持着对特定社会事件和问题的冲击回应^②。

首先,监管政策体制内有大量的“临时”或“暂行”规定,这些具有时效性的政策文件可以在监管问题暴露的初期提供及时控制,待更多问题和解决方案在政策体制中出现后,再通过更高级别的或更新的政策予以废止和替代。这实际上是应对多变的监管问题和较滞后的政策法规过程的必然措施。通过这种临时性的监管举措,在可控范围内对互联网突发或重点监管问题做出管理。

互联网内容环境是一个开放的复杂系统。其运动的内部模式往往会将局部的事件放大为具有社会影响力的热点问题。由互联网特殊的内容和舆论环境催生的热点社会问题在我国网络监管史上层出不穷。从2000年5月引发北大校园风波的“邱庆枫”案,到多次“反日”签名示威活动,以及“孙志刚”事件、“躲猫猫”案、“铜须门”人肉搜索案、杭州“七十码”案、“药家鑫”案,乃至近期的“薄熙来”案等等,不胜枚举。这类特定社会公共问题具有高度的敏感性,往往是触发网络民意爆发的热点。针对这些热点迅速作出管制回应,是监管体制逐步适应和发展出的重要机制。从对早期“SARS”谣传的隐瞒和压制,到逐步建立完善政府信息公开机制,再到发挥多种社会力量开展“辟谣”联盟运动,以至于通过行政、财政力量在全国媒体、高校和研究机构开设大量的“舆情”监测汇报体系,包括2013年刚刚开展的集中整治网络谣言的行动,通过这个艰难的发展历程可以看到网络内容监管体制对网络热点事件的关注和逐渐适应。虽然当前的监管思路还有着较强的行政管制色彩,尤其是对“谣言”的定义和处置都有模糊的地方,但监管体制对网络热点事件发生和运动的规律愈发熟悉,对网民知情权、话语权也日益重视,而对网络舆论环境的治理也因此愈发从容。

在这些热点事件中,有些是触发了新的监管政策过程或循环的。比如在前文中分析过2002年北京蓝极速网吧火灾引发了网吧集中清理整顿行动和《互联网上网服务营业场所管理条例》的颁布。而2009年文化部和新闻出版总署对网络游戏前置审批权的反复“争夺”,也说明了监管政策的出台难免出于临时和局部的权力或利益需求。也有部分政策过程的发生有着国际事务的背景。在2010年3月谷歌公司宣布其搜索业务退出中国市场后,中国的互联网内容监管一度成为国际评论的众矢之的。同年5月,国家测

① MacKinnon R. Flatter world and thicker walls? Blogs, censorship and civic discourse in China [J]. Public Choice, 2008, 134(1): 31-46.

② 叶敏. 中国互联网治理: 目标、方式与特征 [J]. 新视野, 2011, (1): 45-47.

绘局颁布了新的《互联网地图服务专业标准》并开展了互联网地理信息服务运营执照的审核^①。而谷歌公司的地图服务在这轮审核中迟迟得不到批准^②。有评论认为这实际上是对来自中国外部的互联网威胁的一种政策反制^③。

从对互联网内容监管的政策应激过程的分析中可以看到,监管体制对热点监管问题、重大社会事件保持着敏感。在制度化的信息审查过滤的基础上,通过临时政策、监测和反馈机制、新政策循环的开展等措施适应不可预测的内容环境。

5.4.4. 基于价值平衡的政策缓冲

网络内容监管体制在发展演化过程中逐渐意识到兼顾多种利益和价值的重要性。通过政策体制中对多种价值的兼顾,可以缓和激烈的舆论冲突,更好地发展互联网产业。

前文已经分析,监管体制日益重视互联网企业、行业的自查自律,逐渐注重发挥行业主体、民间组织、多元社会力量参与网络内容监管的作用。这就是对多元利益和价值诉求的逐步尊重、正视的过程。通过对网络监管策略的挖掘,显示出监管策略日益倾向企业自律、政务公开、制度公开、宣传引导等“柔性”策略。这表明基于行政体制的“刚性”制度化监管已经趋于成熟,同时更多元的价值观以及综合治理的思想正在体现在监管政策体制中。从行业自律类型的政策看,以中国互联网协会为依托,我国互联网行业先后就协会章程、行业自律规范,以及垃圾邮件、淫秽色情、网络版权、博客、绿色网络文化、软件服务行业等具体内容问题发出过自律公约。虽然带有一定的行政管制色彩,但也体现了行业主体逐步加大的影响力度。同时,在近些年的监管政策里,网络文化类的政策数量增长迅速,这也在一定程度上标志着我国的网络内容监管正在向着文化导向、价值导向的方向迈进。2005年颁布的《互联网著作权行政保护办法》以及2006年颁布的《信息网络传播权保护条例》是政策体制中唯独的两款主要保护用户权利而非强调用户义务的政策法规。虽然其主要针对网络知识产权保护问题而制定,但都在明文中写明了互联网用户所拥有的信息表达、传播、收益权利,是在管理与发展两种政策需求之间的平衡缓冲。

就政策体制总体来说,明确保护用户权利、维护多元利益、保障自由价值的政策还比较不足。多数政策仍是延续管理的政策需要,追求安全的价值目标。结合现实管理的需要、近期政策体制发展的倾向,我们有理由相信更多的兼顾多元价值的政策以及相应的监管机制会出现。

① Arthur C. Google fails to renew licence in China [EB/OL]. The Guardian, <http://www.theguardian.com/technology/2010/apr/01/google-china-licence-expires>, 2010-04-01.
② Lee M. Google has applied for Google maps licenses in China: Report [EB/OL]. Reuters, <http://www.reuters.com/article/2011/06/14/us-google-china-idUSTRE75D1U020110614>, 2011-01-14.
③ Fletcher O. Google applies for online map license in China [EB/OL]. The Wall Street Journal, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303714704576384852834672330>, 2011-01-14.

5.5. 宏观演化：内容监管机制的政策变迁

本文第二、三、四章已经分别对互联网内容监管政策体制的功能、主体和策略的解构与演化做出了详尽分析。将这三个部分看做互联网内容监管的客体、主体和手段，结合上一节分析的适应机制，可以发现互联网内容监管机制由微观适应带动的宏观演化过程。

5.5.1. 行政管理传统转向网络空间的尝试(1994-1999)

1994年4月20日中国教育与科研示范网络(NCFC)工程通过美国 Sprint 公司连入 Internet 的 64K 国际专线开通，实现了与 Internet 的全功能连接。从此我国被国际上正式承认为有 Internet 的国家。从那时起中国互联网就经历了快速发展，截止 1996 年，短短两年内国有四大骨干网络——中国公用计算机互联网（ChinaNet）、中国科技网（CSTNet）、中国教育和科研计算机网（CERNET）、中国金桥信息网（ChinaGBN）就已经搭建开通。在这一快速发展时期，计算机系统联网获得较大程度的建设和普及，网络设施、网站数量、网民数量都在指数增长。但网络的内容和社会效应刚刚浮现，网络监管以信息系统安全保密、国际联网标准程序等为主要对象。应该说这时期，监管方与被监管方都对网络的传播力量与可能带来的问题尚未有充分的认知。面对刚刚露出苗头的网络内容问题，此时的监管机制略显笨拙。例如，1999 年 11 月发生的山东“大舜号”客轮倾覆造成 290 人罹难的重大事故，传统平面和广电媒体对消息的报道受到惯有的严格管控。但互联网此时成为了替代的消息源和讨论场，网民在论坛里展开热烈讨论，并联名要求惩处相关官员。这是互联网发展早期网络传播发挥社会效应和政治效应一个典型案例。而此时监管方对网络言论管控和相应的机制的建立还未成形。面对层出不穷的类似事件，当时的监管方一方面在积极观察探索，另一方面主要依靠既有的行政监管体制通过前置审批的行政管制手段控制网络服务运营商和网站开设者。这一时期，通过国务院机构改革，出现了对互联网监管的主要负责部门和初步的职能分工。以国务院、国务院信息化工作领导小组为主要领导机构，以较高行政级别协调当时的监管。由于网络传播机理了解缺乏，行政部门资源协调也有欠缺，特别是当时网络规模、网络内容问题都处于新生发展期，此时的监管机制还是以既有的行政措施向网络尝试应用为主，同时在内部调节监管过程，为进一步的网络监管机制完善做准备。

5.5.2. 基础监管机制的确立和发展(2000-2003)

在经过之前的监管经验的积累后，这一时期的互联网监管开始具备针对网络服务开始专门化管理的条件。以《电信条例》和《互联网信息服务管理办法》为标志，一系列特定的网络信息服务监管政策和措施得到确立。这一时期的域名监管十分突出，标志着网络服务经历了重要的发展。同时网吧监管也成为重要内容，标志着互联网应用的重要拓展。这一时期主要监管主体是信息产业部、公安部、文化部。这三个核心主题的职能

分工在此时得到进一步明确。主体之间开始出现小规模的合作监管，监管层级比较侧重网络基础结构和信息服务。监管策略的多样性在这一时期也得到显著提高，特别是伴随着 2002 年左右网络安全单位开始启用服务器断开的域名劫持技术过滤网络数据包，以一系列技术和人工管理为代表的过程监控类策略被提出和完善。

这段时期的中国互联网经历了重要的发展。虽然经过 90 年代末期和 2000 年左右的互联网泡沫破灭的洗牌，但是中国互联网信息服务和监管机制还是有了稳健长足的进步^①。而这一时期的网络内容环境也更加复杂。以各种网络论坛为依托，网民意见形成了前所未有的舆论氛围，一系列的热点事件通过网络被曝光传播，并对政府的公共治理行为产生作用。典型的案例就是“孙志刚”事件引发的舆论爆发，最终导致实施 20 年之久的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废止。这段时期的网络内容监管，在技术手段升级的基础上日益成熟。监管方对网络内容问题和舆论事件的处置也比过去更加自信。特别是 2001 年“中美撞机”事件后，中国网民对美国政府的声讨以及两国黑客之间的相互攻击，以及 2003 年爆发的网络“反日”等事件，使中国监管方意识到互联网上的舆论和公众主体可以成为达到特定政策目的的工具。这也符合当时提出的对互联网要“积极利用”的管理方针。总体来讲，这段时期的网络监管机制初步成型，有了对网络内容的专门监管办法。虽然一些内容问题的解决还在观察摸索期，但是当时以产业发展为主的阶段性政策目标还是有效的达成了。

5.5.3. 监管问题的集中爆发与强力管制(2004-2007)

从 2004 年开始，中国互联网信息内容问题集中爆发。特别是网络淫秽色情信息和网吧的专项整治行动成为这一期间的监管重点。经过早期摸索，后续发展的弱管制时代后，粗放发展的网吧市场，以及需要耗费大量监管资源的网络色情信息问题暴露出来。以核心监管主体和国家工商总局等单位牵头的大规模的联合整治，通过强力的行政检查和管制力度对网站和网络服务经营者开展管理行动。这一时期的监管政策目标从早期的安全需求和后续的发展需求转向对社会公序良俗等价值层靠拢。监管机制更加强调主体协同，监管有力，处置有效。

另一方面这一时期的网络内容环境表现出网络民意和舆论力量强力爆发。2006 年发生的“虐猫事件”和“铜须门事件”，使“人肉搜索”的概念及其巨大威力走入公众视野。在类似事件中，由网民自发行动揭露网络热点问题关键人物真实身份的行为，在给当事人巨大的社会和精神压力的同时，也提醒监管方在网络监管中重视隐私权与知情权的平衡。2007 年发生的“周正龙拍虎”案，也是通过网民的力量揭露地方政府发布虚假新闻的丑闻。这些公众主体行为通过网络加强效果对传统行政管制体制提出挑战的事件，也导致网络监管机制中向更多的信息公开与宽容多种政策价值的“柔性”监管倾斜。

^① 周煜. 技术逻辑之殇——论互联网治理之缘起 [J]. 新闻界, 2009, (2): 28-30.

5.5.4. 多种措施综合治理的成熟时期(2008-2011)

从 2008 年以后的政策监管问题分析发现,以卫生医药、网络地图类型的新兴监管问题成为监管的重点。这些问题是互联网信息服务不断发展带来的必然矛盾。在经历之前一段时期内的强力管制,直接的内容问题已经不再是中国互联网的主要威胁。或者说中国的监管机制已经通过庞大的政策法规体制,由互联网企业代理的技术和人工监控等制度化措施,配合依靠行政体制优势的专项治理行动,找到了适合中国网络环境的治理机制。对新时期监管问题的处置,依靠更加专业化的监管主体综合多种监管措施达成。不能说这段时期的内容监管没有安全和社会价值导向,应该说在更加成熟的监管机制下,突出的监管问题已经从直接的内容管理转向对新兴网络服务开展间接地、更兼顾多元主体利益的综合治理。

考察这一时期的网络内容环境可以发现,具有公众主体网络和社会媒体特色的网络内容服务突飞猛进。博客、微博客、社会网络服务等网站成为网络信息和内容服务的主要载体。而网络内容问题也更加复杂。2008 年北京奥运会期间,爆发了著名的“08 宪章”联署运动。以此事件的处理为契机,在 2009 年全网开展了“整治互联网低俗之风”的大规模整治行动。行动管制的政策问题涉及“不符合法律法规的内容、容易诱发青少年不良思想行为和干扰青少年正常学习生活的内容、非法的性用品广告和性病治疗广告、散布色情交易、不正当交友等信息、侵犯他人隐私的内容,利用网络恶意传播他人隐私的信息、违背正确婚恋观和家庭伦理道德的内容”^①,当然也有很多涉及政治敏感性的网站被波及。这次行动安排缜密,管制严厉,规模和效果空前,导致 2009 年和 2010 年中国互联网网站数量出现负增长^②。这一段时期的网民数量也急剧增长,印证了我国互联网信息服务依靠巨大网络节点而非分散的小网站、小节点的模式。这也为节约资源的重点监管提供了便利,特别是微博的发展使之成为网络监管的重点对象。这一时期的网络内容监管,既有对新兴网络服务问题的间接监管又有传统主体行动类的监管措施,说明这一时期监管问题的复杂多样,也说明网络监管方更加善于依据自身权力和资源优势处理棘手的监管问题,也对发展综合治理机制处理多元市场需求更加自信。表 5-2 列举了各个历史时期内网络监管机制的要点,说明了其演化过程。

① 资料来源:人民网 <http://media.people.com.cn/GB/40606/8627805.html>

② 资料来源:《第 27 次中国互联网络发展状况统计报告》

表 5-2: 互联网内容监管机制演化变迁

		1994-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
客体	监管主题	基础设施	电信服务	信息内容	新兴市场
	监管层级	间接监管	辅助监管	直接监管	间接监管
	引用关系	制定依据、惩处依据	补充说明、解释说明	重复强调、惩处依据	制定依据、事务参照
策略	主要策略	前置审批	前置审批、过程监控	前置审批、过程监控、主体行动	前置审批、主体行动、企业自律、社会监督
主体	合作规模	无	小	大	中
	监管机构	国务院、国信领办、公安部、信产部	信产部、公安部、文化部	信产部、公安部、工商总局、食药监局、新闻出版署	工商总局、工信部、文化部、卫生部、地图监管

5.6. 小结

从政策体制到监管机制，是从台前到幕后的过程，是从静止到动态的过程，是从具象到抽象的过程，是从现象到原因的过程，是从规律到规则的过程。对监管机制的理解应从监管目标价值、监管主要矛盾、结构基础、以及动力机制、运行保障机制和约束机制等方面进行。我国互联网内容监管机制以政府安全管理的政策需求和产业发展的政策需求之间循环往复的矛盾运动为推动力。通过基于政策法规和行政体制的政策工具与政策循环的学习过程，形成有效的政策循环，使监管机制不断适应互联网内容环境。对监管机制的研究最早也是出于安全价值的需要，以网络安全管理机制为主^①。而后监管机制逐渐从结构层转向应用层的网络电信服务领域。这期间网络内容监管机制逐步发展成型，拥有了专门的监管主体，并逐渐摸索出适合的监管方式。在网络内容问题爆发的历史时期，监管机制又重新注重发挥行政体制优势，开展强力管制。在网络服务进一步发展多样的新时期，监管机制又表现出了强力管制和间接引导综合应用的灵活性，说明监管机制发展变革到最终的成熟阶段。

① 方滨兴. 建设网络应急体系 保障网络空间安全 [J]. 通信学报, 2002, 23(5): 4-8.

6. 政策之窗：网络内容监管机制现状评价

前文已经分析得出，中国互联网内容监管机制在不断地对网络环境的适应中逐渐发展出综合治理的成熟思路。虽然综合治理的概念也已提出，但在实际监管工作中，监管的体制、机制还存在着多样的问题。这些问题既可能与网络发展的现状和趋势不符，也可能是落实综合治理思想的障碍。因此对当前的网络环境和内容监管机制的运行做出评价，指出其中的问题和可能的改进方向，将为构建更具适应能力的综合监管机制提供有益参考。

政策之窗在金顿多源流理论中原指根据给定的动议而采取行动的机会^①。政策之窗是新的政策得以在备选的议程方案中被讨论、通过、并颁布的机会，其取决于新的问题是否引起社会主体，特别是决策者的关注。在本文中，三种源流和政策之窗的概念都加以引申。从宏观上看，三种源流分别代表了中国互联网内容监管的客体、主体、方法的历史演化过程。而政策之窗可以理解为当前的网络环境对监管机制提出的挑战与要求的决策场(arena)。在当前的政策之窗内，既有监管传统和机制惯性，又有网络的变化发展和时代特色。对这一过程做出分析，可以为网络内容监管机制的革新提供建议。

6.1. 中国互联网监管存在的普遍性问题

在有关中国互联网监管和治理机制的研究中，学者们指出了部分监管实践中的主要缺憾，并提出了改进的建议。这些问题具有一定的普遍性和长期性。

任丙强(2007)总结我国互联网内容管制存在多种问题，包括：多头管理、政出多门；管制法规缺乏权威性、标准模糊、权责不对称；非正式的管制方式导致监管成本高等^②。刘兵(2007)分别就立法、技术、行业自律和民众道德教育四个方面指出了网络内容管制存在的问题，建议国家颁布根本性的内容管制法，并提出构建融合法律、行业自律、公民社会自律以及国际合作的系统管治模型^③。乌静(2008)分析了我国互联网治理政策，指出我国网络监管体制存在分工不合理的突出问题，表现在权力主体职能重叠冲突，并与公众主体关系割裂^④。乌静同时指出在我国的网络治理体制内，普遍缺乏关于政策的问题意识，也缺乏对政策问题间关系的认知。本文第一部分有关内容监管政策体制的解释和分析实际上正是从政策问题的角度出发，厘清了各种政策问题爆发的历史时期和彼此间的相互关系。而乌静指出的我国监管体制对政策问题关系意识长期缺位，也反映出综合治理机制的缺乏。张东(2010)指出中国互联网信息治理模式的管理低效源于政府部门职能交叉、管理职责与管理手段脱节、管理环节缺位以及管理机制重复建设严重的状况^⑤。同时法治不完善、行业自律水平不高、监管技术条件滞后也造成了治理困难的局

① [美] 金登 著, 丁煌, 方兴 译. 议程、备选方案与公共政策(第二版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 209.

② 任丙强. 我国互联网内容管制的现状及存在的问题 [J]. 信息安全, 2007, 10: 33-36.

③ 刘兵. 关于中国互联网内容管制理论研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2007.

④ 乌静. 我国互联网治理政策中的问题及对策研究 [D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2008.

⑤ 张东. 中国互联网信息治理模式研究 [D]. 北京: 中国人民大学, 2010.

面。在分析了当今互联网环境中信息传播、意识形态冲突、网络舆论和外来资本对互联网技术的投入状况后,张东提出构建政府督导、行业自律、个人自治的网络信息治理综合模式。李永刚(2010)在一次采访中表示,我国互联网监管问题表现为多头管理的体制、运动式管理行为和缺乏必要的行政救济途径等方面。他指出监管必须顺应互联网环境和产业的演化发展,要加强对网络技术发展的了解,具有前瞻性地设计互联网产业政策,并且要加强网下的现实社会管理,增加信息流动和透明度^①。谢永江(2011)认为我国当前的网络监管最核心的问题是缺乏总体战略规划和有效监管机制,同时立法缺失,表现为立法滞后、法律效力层级低、操作性差、部门法规冲突重叠、且往往重视管理效果轻视权利保护^②。另一方面还伴随监管人员素质差,专业人才匮乏,和监管技术落后的问题。谢永江总结了国外互联网监管的经验,指出西方国家的互联网监管机构呈现出统一化高级化的变革趋势,同时注重不断完善法治、机构协调和信息共享、以及政府、私营部门、民间社会构成的共同治理治理机制。据此,他建议我国建立高行政级别的网络领导协调机构,完善立法,明确监管部门权责,建立信息共享和工作协调机制,同时加强网民教育和网络管理人才的培养。

从以上的总结中可以发现,学者们提出的意见主要集中于监管体制和立法两方面。一方面我国多个行政部门参与到互联网管理中,造成了多头管理、政出多门、十龙治水的局面。虽然在行政权责的划分上,各个部门都有管理分工,但难免仍会出现一些多部门都管或者都不管的问题。而且各个部门都根据自身工作需求颁布政策法规,也造成了政策执行上的冲突和执法尺度上的差异,最终影响监管效率。另一个集中的批评意见在于我国有关互联网管理,特别是内容管制方面的立法有缺失,始终缺乏互联网监管的根本性法律措施。目前已有的监管法律以部门规章为主,效力级别低,惩处力度不强。同时由于缺乏根本性法律的规定和协调,监管工作以应对临时政策需求为主,缺乏长远规划和系统协同。立法明显滞后、笼统,也缺乏对多元价值的兼顾。多数学者对这些问题提出的建议除了加强立法、加强技术和教育投入外,还集中于构建兼顾政府主导、行业自律、社会自治的综合治理监管机制。

但是,立足于本研究采取的适应和演化视角,结合网络环境进行分析不难发现,很多被学者们反复批评却长期存在的监管问题,其实恰好体现了监管机制对网络环境的适应性。比如多种不同监管主体参与网络监管,确实存在协同不足,重复监管的情况。可是如果考虑到一定历史时期内,互联网监管的政策目标以安全价值为主,那么多个行政部门的强制管制就成为了必然。同时网络环境瞬息万变,离散的分工体系确保了一定的灵活性。同时,被学者们指出的缺乏根本性法律法规的问题,实际上监管以效力层级较低的部门规章为主也是对复杂多变的网络政策问题快速反应的需求。而互联网监管的演

① 张涛. 互联网的问题来自互联网外——专访南京大学行政管理学院副教授李永刚 [EB/OL]. <http://www.chinavalue.net/Figure/show.aspx?id=1782>, 2010-05-10.

② 谢永江. 论我国互联网治理体制的完善 [J]. 江西社会科学, 2011, (1): 178-182.

化历史告诉我们，立法的滞后性是必然的，监管资源的限制必然使得监管只能在一定历史时期内对重点政策问题采取集中式的管理。我国网络监管机制在经历了近 20 年的演化后逐步走向一个近似成熟的思路，但仍然面对不断出现的新的监管问题。因此对根本性的法律法规的期待更应该让位于对一种具有较强适应性的综合监管机制的研究。

本文在既往研究的基础上，紧密结合前文分析的我国互联网内容监管政策体制和监管机制，立足于当前的网络环境和监管问题，通过调查访谈相关领域的负责领导、工作人员和专家学者，总结他们对我国网络内容监管机制的评价、批评、和建议。

6.2. 研究设计

6.2.1. 数据收集

笔者在 2013 年 7 月至 8 月间，先后调查走访了参与互联网管理的四个监管部门、三家互联网企业、和两所科研院校，共采访了 10 位相关负责人、工作人员和专家学者。这 10 位受访者的人选是经过认真考虑和精心选择确定的。其中四位来自政府监管部门的受访者均是长期从事互联网内容监管工作的直接负责人或工作人员。受访者 a 是某一线城市长期负责新闻管理和意识形态宣传工作的领导；受访者 b 和 c 是国家新闻出版广电总局中负责网络视听节目和网络出版等专项内容监管的专业干部；受访者 d 则是在基层公安系统中从事网络监察的干警。他们的意见比较全面地代表了从事网络监管的政府部门工作者的经验和态度。此外，来自互联网企业的受访者也比较具有代表性。其中受访者 e 是某大型企业内部专门从事网页信息内容审核工作的团队负责人；受访者 f 与 g 则分别是另外两家大型互联网企业中网络信息服务产品的分析和编辑人员。他们长期从事内容产品的审核，对相关工作十分了解，意见也具有代表性。此外还有三位来自国内两所知名高校研究机构的专家学者接受了采访。受访者 h 是长期从事舆情监控研究的专家，对互联网内容监管有着深入理解；受访者 i 和 j 则是长期关注网络传播技术和社会效应的专家学者，主要从网络传媒和大众传播视角解读互联网内容监管。这些专家学者在长期研究的基础上，往往从宏观的监管系统和社会反响来评价当前的监管机制，为本文的研究提供了宝贵的多方面的访谈素材。通过对这些受访者的开放式访谈，可以分别了解网络内容监管的监管者、从业者、和研究者对我国当前互联网内容监管机制运行状况的认知、评价，可以说他们的意见，既具有代表性，也具有权威性。表 6-1 显示了对 10 位受访者开展访谈的基本信息，包括采访时间、受访者所处的部门和主要职务信息。

表 6-1: 采访对象信息

类别	采访时间	机构部门	受访者	职务介绍
政府监管主体	2013年7月19日 9:00-11:00	A市互联网信息 办公室	a	副主任, 长期从事互联网 宣传管理工作
	2013年8月5日 16:00-17:00	新闻出版广电总 局B司	b	副司长, 长期从事互联网 视听节目管理工作
	2013年8月20日 15:00-16:00	新闻出版广电总 局C司	c	处长, 长期从事互联网出 版管理工作
	2013年8月下旬	D县公安局网监 大队	d	干警, 从事当地互联网违 法信息监察工作
网络行业主体	2013年8月7日 22:00-24:00	E公司网页搜索 产品市场部	e	组长, 长期从事网页检索 结果审查过滤工作
	2013年8月11日 16:00-18:00	F公司微博事务 部产品中心	f	工作人员, 长期从事微博 产品分析工作
	2013年8月27日	G公司微博产品 运营部	g	工作人员, 长期从事微博 产品编辑工作
学术科研主体	2013年7月4日 14:00-14:30	H大学信息管理 学院	h	教授, 长期从事互联网舆 情研究
	2013年8月6日 09:00-11:00	I大学新闻传播学 院	i	教授, 长期从事互联网信 息传播研究
	2013年8月7日 10:00-11:00	I大学新闻传播学 院	j	教授, 长期从事互联网技 术与社会结构研究

访谈提出的问题集中在四个方面:

- 1, 本部门或机构的监管工作基本信息介绍。包括部门或机构的主要职责, 人员编制, 部门分工, 历史变革等。
- 2, 当前互联网内容监管机制介绍。包括各个部门或机构在监管活动中的主要工作流程, 与其他单位部门的互动, 监管的激励、保障、约束机制等。
- 3, 对当前互联网内容监管机制相对于当前网络环境的适应性的评价。包括对当前互联网内容环境及其演化趋势的特定的概括评价, 对当前机制中存在的优势和问题作出总结。
- 4, 对互联网内容监管机制的建议。主要涉及对互联网技术和内容环境发展的展望, 以及据此对网络内容监管机制提出的要求, 对机制的改进的期待和建议。

6.2.2. 数据处理

6.2.2.1. 方法与工具

本章继续沿用内容分析中的扎根理论, 对半结构化的开放访谈的记录内容进行定性分析。访谈是一种非常典型的社会调查方法, 根据事先拟定的提纲开展, 但并不局限于提纲问题。通过与受访者面对面地深入互动交流, 可以直接充分地观察记录受访者的真实而重要的心理意识。在我国互联网内容监管机制具有一定隐秘色彩, 难以通过数据挖

掘全面描摹的情况下,对相关参与人员进行深度开放访谈是一种了解、评价监管机制的良好方法。

访谈记录是典型的定性分析数据材料,有专门的工具对其开展内容分析。本章使用 NVivo 8.0 进行数据处理和分析。NVivo 是对定性数据资料进行计算机辅助分析,并可以在一定程度上得出定量化分析结果的成熟工具。其可以通过对数据材料的内容分析构建节点并进行编码,突出显示数据材料中的主要内容;同时通过标识节点间的关系,借助功能强大的查询和矩阵功能,可以表示出不同节点在不同数据材料中的分布,刻画节点关系并构建模型。NVivo 能够帮助研究者简化定性数据资料,记录内容分析过程中的比较、思考、分析和转化过程,提供了便捷的编码环境。NVivo 中的主要编码功能通过节点实现。节点有自由节点和树节点两种。每个数据材料中的内容单元都可以编码为以个节点。再通过构建节点关系可以发现材料内容之间的关联,并通过汇总试图将不同节点的分布态势可视化地表现出来。通过 NVivo 8.0 的辅助,本章对十个受访者的十篇访谈记录进行数据编码、分析、统计,揭示编码节点之间的显性和隐性关系,为内容监管机制的评价和建议提供了与网络监管实际紧密结合的数据支持。

6.2.2.2. 编码过程

首先将十位受访者的访谈内容整理为文档材料。将十篇采访材料作为内部资料输入 Nvivo 8.0。通过内容分析为每一部分受访者意见的意群进行编码,创建为节点。同时根据意群之间的包含关系,将节点创建为树节点中的母节点和子节点关系。对全部访谈材料编码完毕后,一共构建了包括“基础信息”、“监管流程方式”、“目标价值”、“积极评价”、“网络监管的问题”、“网络监管问题的改进方法”、“演化变革”在内的七类共 145 个节点。每个节点都标注了材料来源和参考点数目。前者表示这个节点中的内容来自于几个受访者;后者表示关于这个节点的主题,相关受访者一共有几个意群,即谈及次数。在初次编码的基础上,又根据评价的需要,依据不同节点中对相同问题表态的积极/消极态度,利用 Nvivo 8.0 的群组功能,将这些节点进行二次编码。共得到有关监管资源、监管效率、和监管效益三大类型的 6 个群组。通过两阶段的编码和整理,将受访者的意见提炼并凝聚,为深入的定性分析提供定量支持和研究便利。

6.3. 互联网内容监管机制的现状特点

6.3.1. 具有争议的价值目标

在访谈中,多位受访者提及了我国当前网络内容监管所遵循的价值目标。经过编码整理这些被提及的价值目标很规范地显示了管理需求、发展需求、安全价值、和自由价值。虽然被提及的价值目标并非完整的我国互联网内容监管方针的表述,但也在一定程度上显示了监管活动参与者的典型认知。表 6-2 显示了在三大类主体类型的受访者在访

谈中提及不同价值观念的次数。这里的提及表示认同当前的网络监管体现了某种的价值观念。

表 6-2: 内容监管目标价值

	政府部门	学术机构	网络企业
经济市场	1	0	0
社会管理	1	0	0
执政安全	1	1	0
自由价值	5	0	0

从表 6-2 中可以发现,来自政府监管部门的监管者在采访中更多地表现出了对监管遵循的价值观念的重视。受访者 b 在访谈中表示监管的目标之一是“确保互联网良好发展,繁荣产业,拉动新型消费,转变发展方式”,同时又强调了网络监管的社会管理作用,特别是确保信息安全的目标:“最重要的是确保信息安全。这包括两方面。第一是政治安全,目前挑战很大,要通过管理保障政治和社会稳定。第二是色情信息,我们只能尽力而为,应该说目前做的还是可以的。再有就是欺诈信息越来越多,这也需要监管”。这两个方面价值目标的保障很好的体现了我国互联网监管工作“以管理促发展”的主题。社会管理和经济发展是网络监管的两个共同目标。受访者 a 更进一步明确监管需要为政权的稳定服务“我们最终的大方向还是要保障共产党执政,没有共产党,就没有我们,没有我们,整个社会就乱了,我们家人也跟着遭殃。后辈也跟着遭殃,这都是摆着的事实”。受访者 a 长期从事网络新闻舆论监管和意识形态宣传工作,确切的肯定了政治稳定是我国互联网内容监管的重要目标。这种“大方向”也得到了受访者 i 的肯定:“市场政治放在一起,始终是要保障政治”。

值得注意的是,来自政府监管部门的受访者 a 和 c 在访谈中多次表示,当前的监管机制已经比较注意保护公民言论自由,保障网络环境和市场自由度的政策价值目标。再被问及网络监管是否考虑到公民言论自由权利时,受访者 a 明确地给予肯定回答,并表示:“网络上现在很多负面信息我们都没有动。首先客观上,在网上把这些信息删尽了不太可能;第二,我们能理解互联网整体运作的程度和对社会的影响力,所以单纯的消除互联网负面的影响并不解决问题,另外一方面需要网民去发声,达成一个网络舆论平衡”,“现在西方对我们的互联网进行研究,认为我们的自由度是远远高于其他国家的。中国网民在互联网上说什么都可以,但是说过多的话,会有人找他治罪,这在其他国家也同样存在,这都是合理的”。受访者 c 也表示目前的网络法规政策在制定中保持了较大的克制,“国家尽量在的给民主和自由”。但是来自监管方的这样的认知,并没有得到互联网从业者和专家学者们的广泛赞同。比如 i 教授在被问及当前监管机制所体现的价值时,表示当前监管没有确保言论自由,反而在垄断话语权:“现在全部话语权都在中宣部,党口,其他部门包括国新办领导都是从媒体口出来。也就是没有把互联网看成一个产业,而是当做媒体”。来自互联网企业的意见则要更加尖锐。受访者 e 在公司内部

长期担任网页搜索结果的审查过滤工作的负责人，与监管方互动比较多。他在被问及监管机制的改进方向时，表示“希望政府少一些监管要求”，“技术层面的改进是没有意义的，阻拦信息（不考虑确切的违法信息）的传播，无论机制做的再好，也是反人类的事业”。这种表态凸显了互联网行业主体与政府部门主体之间对网络内容监管态度上的巨大反差。

从以上分析，我们发现：第一，主要来自政府监管部门的网络监管主体更加重视对网络内容监管价值目标的思考；第二，网络监管主体注意平衡管理需求与发展需求、安全价值与自由价值，特别是重视确保自由价值；第三，网络监管主体对网络内容监管价值目标的认知，与学术研究主体和网络行业主体相比有着较大的差异，同一个监管行为对不同主体而言有着不同的效益和效率，这说明监管机制中的信息共享与反馈有脱节。

6.3.2. 作为监管承重者的互联网企业

以互联网企业自我审查为特色的行业自律，在我国互联网内容监管中扮演着重要角色。发挥行业自律的作用被多个受访者认为是当前监管的主要的办法。比如，在被问及当前监管的重点方向和任务时，受访者 a 表示：“我们现在的管理工作，所有的政策、所有的管理的制度机制都是对着网站去的，管的是网站，管的不是网民”，“行业自律都是对网站要求，不是对人的要求”，“我们现在所有的配套体制、机制、政策，软的、硬的东西，都是针对网站的内容管理”。受访者 b 也表示：“（注重）发挥网络视听节目服务协会的行业自律的作用。该协会是新近（2011 年 8 月）成立的国家一级协会，我司指导其工作。”由此可见，网站是实现网络内容监管的关键节点和主要途径，互联网行业承担着网站监管的重要责任。互联网企业“内部有完善的一整套内容监管体制，（政府）负责监督指导，会与他们直接联络”，“（政府）监管部门一般只看结果，但也会对（企业内部监管）过程提出基本要求”（受访者 b 语）。表 6-3 列举了受访者在接受采访中提及的当前监管机制中应用到的主要监管方式策略的次数。从中可见有关互联网企业承担监管义务的行业自律类策略远多于其他方式被提及的次数。

表 6-3: 受访者提及的主要监管方式

	政府部门	学术机构	网络企业
劳务委托	2	0	0
实名制	2	1	1
行业自律	5	0	23
许可制度	3	0	0
依法惩处	0	1	0
应急预案	1	0	0
正面提倡	1	0	0
政府监察	0	1	0
重点管理	1	0	0

这些对行业自律类监管方式的讨论中,来自政府部门的监管者主要介绍了政府与企业协同监管的过程。具体而言“政府工作是分两块,一块是引导,一块是管理。引导企业是很重要的一块,把一些要求,需要企业做到什么程度,告知企业。比如说发文件、包括法律、规范性文件、专项通知,以及会议、培训,这都是需要引导的东西。另外一方面,要判断合乎法律与否,对不合规定的做出一定的处罚。管理部门就是干这个的。也就是在两方面审核是否合法——程序和结果,比如内容要有一个结果性的东西,本来规定是禁发的问题,你一定要出就不行。程序不对也不行,比如要求做前序审批的没做,这就是程序的问题。(所以引导和管理)两方面缺一不可”(受访者c语)。负责监督指导企业内部监管的主要政府部门有“公安系统和国家新闻系统,前者的上级是公安部,后者的上级是新闻出版署。通知的方式是电话或者即时通讯沟通工具,通知给(E公司的)在线管理部”(受访者e语);同时“所有的互联网公司都在国家互联网办公室管理范围内的,意识形态方面属于中宣部统管”(受访者h语)。而各地方的互联网站“归各地的网信办管理,也是归属地的部门管理”(受访者c语),属于属地管理。对于不配合监管的企业,会处以“警告,罚钱,关停服务”的处罚,“政府是有权利搬走服务器的”(受访者e语)。

而来自互联网行业的企业工作人员则更多地介绍了企业对其经营的网站或网络服务中的信息内容开展监管的机制和流程。探索企业内部监管机制并不是一个顺利的过程,涉及到较多需要保密的内容。但是多数受访者还是在不违反原则的条件下,通过间接回答尽可能地满足了提问者的要求。首先企业会通过建立敏感词库,采用技术过滤的手段完成一部分内容监管工作。敏感词库更新“较快,几乎每天都更新一次”(受访者f语)。在此基础上,自动的信息过滤技术会阻止一些违法违规链接。比如“色情网站(的检索结果)会很快被搜索引擎给自动屏蔽掉,纯属搜索系统对死链网站的识别清理”,“不可访问的网站,或者链接,或者被搜索策略识别出的垃圾内容、无价值内容”都会通过技术手段自动从检索结果里屏蔽出去(受访者e语)。另一方面,对于包含更加敏感的信息的网页内容就必须依靠人工判断。“敏感信息的处理是不会引入自动化的,所有的敏感信息都会推送给人工而不会自动去掉,这是为了避免误伤。敏感的信息一般都是引人注目的,我们不希望把合法的需求给阻拦”(受访者e语)。特别是对图片、视频、音频信息“只能依靠人工判断”(受访者g语),判断可能会利用“抽帧、监听、对比等办法”(受访者b语)。参与人工判断的工作人员的规模还是比较大的,受访者e介绍道:“这是24小时值班的团队,但无论如何,人手是足够的,要不我们就死定了,数量级大概有几十个吧(可能更多)”,受访者g也表示“编辑运营人员太多了”。受访者h在谈及这个问题时暗示道:“美国一个研究推测新浪微博小秘书有3200人”。E公司在招聘网络编辑人员的启示中,对这些工作人员的素质要求包括:“热爱互联网,细心耐心,责任心强,具备良好的沟通、协调能力;出色的数据处理、分析、总结提炼能力;本科学

历，专业不限，工作经验不限，入职后有 3-6 个月集中培训；能够承受周末、节假日、夜班倒班工作”，受访者 g 在谈及工作人员的素养时也表示：“学历应该不会很高”，“培训肯定有”，“一般在职时间都不会很长，因为每天看很多暴力、色情或政治敏感的内容也是很让人受不了的，工作内容也比较无聊”。由此可见基于人工判断的信息内容监管对于企业来说是工作量十分繁重的任务。综合以上技术与人工相结合的方式，企业配合政府监管部门的要求，去除不适合的内容。

但是这些监管行为仅仅满足了政府管理一方面的需求，互联网企业还面临着来自市场和用户的需求。因此网络企业内部的监管机制也包含着信息内容建设、用户社群建设这样的内容。受访者 f 表示 F 公司微博产品运营中会有大量的激励机制，比如通过各种“勋章”奖励优质用户，或提高优质微博的转发几率，同时还会邀请部分名人参与在线活动。这些都是微博信息内容建设和质量保障的激励措施。当然，网站内部也会有对不良行为用户的警告或降低信用评级的惩罚措施，配合激励机制共同保障信息质量。另外企业也注意保护用户自治的权利，比如受访者 f 提到：“内容还是让用户自发的去发，自发的进行判断，我们这边做的干预很少，除非是一些非干预不可的东西”。受访者 h 介绍新浪微博的社区委员会：“保障内容有社区委员会，还有专家委员会，一般来说，有不实信息、人身攻击、造谣、冒名顶替，这些情况发现后可以向社区委员会进行举报。社区委员会有网友 20000 多个，他们会随机抽人进行裁决投票。专家委员会在去年（2012 年）11、12 月份的时候大概是五六百人，每次有纠纷时会随机抽 7 个专家出来，超过 4 票的话就认定举报方投诉成立。这种机制还是不错的。以前每天光谣言的举报大概在 2000 起左右，现在降到了 500 起”。作为发挥用户治理力量的方式，用户社群建设也成为网站自我管理自查自律的重要手段。

政府监管部门对企业提出的自律要求被企业很好的执行。这是因为良好的信息内容对互联网信息服务，特别是内容服务提供商来说至关重要。受访者 g 认为：“内容的管理是一家互联网媒体公司必须的、重要的工作”，“任何一个互联网产品，内容优不优质都是成败关键。反垃圾是必须做的事。敏感内容的监管只是所有内容监管的一部分，员工也同样是普通网友，作为网友对内容监管非常不爽，但是也理解现在这种情况下，内容安全对于存活非常重要的”。受访者 a 也认为：“正式的企业，比如像阿里巴巴、淘宝等比较大的企业，它需要监管，因为没有监管，病毒进去，整个网络系统会瘫痪。正经的企业都是希望监管，希望有一个良好的秩序”，“像新闻网站，代表了主流舆论、主导舆论的声音，一般情况下，不会发假的新闻，它应该还是比较正义的，通过正规渠道采访来的正规消息，它是对社会负责、对舆论负责、对公众负责的”。而且政府监管方具有的强制特点，以及基于执政地位的行政必然，又使得互联网企业不得不配合政府的监管行动。比如受访者 a 提到：“现在是我执政，我管你你就得听”，“（监管）基本还是没有阻力，政府在管理方面还是有用的，没有人敢阻挡”。这种基于强制行政传统的监管逻辑

辑被李永刚称为“全能国家的治理惯性”与“父权主义执政风格”^①，带有浓厚的威权色彩，也是互联网企业必然称为内容监管责任承担者的原因之一。但是另一方面互联网企业在执行监管时还是会因为其市场和用户的需求而采取一定程度的权衡和妥协。比如受访者 e 表示：“互联网企业为了保证用户不受过多监管部门的干扰，也是会对需求讨价还价的。产品经理的角度思考这个问题，实际上是为了满足监管部门的原始需求即可。打个比方，一个敏感事件，政府下发的需求是屏蔽 xx 关键词，但这种处理对用户来说影响非常大，产品经理不希望如此处理，则会有折中的方案。比如对搜索结果中明显的不合适的内容进行单独屏蔽，使线上搜索结果不会出现监管部门不希望看到的内容，最终免于设置关键词屏蔽”。受访者 f 也提到：“（政府监管需求与用户信息需求之间）有冲突。比如说，敏感信息删帖等事情。当然冲突只是一部分。有些东西发出来不会立刻删掉，可能会留存一段时间，可能是几个小时，但是微博的传播黄金时间也就几个小时，所以大部分用户该看到的看到了，之后才会删掉。”受访者 g 也谈到：“公司在希望给用户更多的自由空间和保证产品安全之间始终小心地做着博弈，希望尽量能够兼顾”。从这些互联网从业者的表述中可以发现，互联网企业面对不得不执行的监管命令与市场和用户需求时，小心翼翼地做着博弈。网络信息服务的提供者，不但承担着大量的主要的监管工作，同时也要或明或暗地对监管要求做取舍权衡。那么网络企业这种态度和行为，监管方为何察而不觉呢？一方面，这种权衡博弈可能是一个公开的秘密，是政府与企业相互依赖的生存之道。正如受访者 e 所说：“两边矛盾冲突这么久了，有些事情是可以默认的。两边都能互相理解，有些事就没必要搞那么僵了。政府想屏蔽，我们不想，这就是矛盾的根源，其实都是心照不宣的”。另一方面，可能这些博弈和冲突并没有发生在特别重大或敏感的内容处理事件中。即便企业方在执行上有一定“折扣”，也没有突破政府监管方的底线。当然，还有一个重要的可能性，就是在政府监管机构的体制内，缺乏足够畅通的信息反馈渠道和足够灵活的与网络企业之间的交涉机制。

6.3.3. 政府监管机构协同的结构基础

目前互联网的监管体制经过一段时间的发展演化已经逐渐形成了成熟的体系。受访者 a 表示：“互联网的管理现在归到了三个部门，通信管理局（上边是工信部），公安部（下边是公安局），还有宣传系统的信息办。这三个单位是信息办牵头。互联网的原则是属地管理，在 A 市，我们信息办做牵头管理，公安部门 and 通信管理局做辅助管理。分工上，通信管理局主要是做技术、硬件，包括一些基础的备案性的管理，门槛、入门、备案都是他们管；公安部门负责打击网络犯罪，包括黄赌毒、诈骗、经济犯罪等；我们主要管意识形态，在网络上的主要体现就是舆论，因此我们通过舆情来进行了解、把控、主导，从而进行引导。”如前文的分析，这种结构的逐渐成熟是建立在付出大量时间和

① 李永刚. 我们的防火墙——网络时代的表达与监管 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009.

试错成本的基础上的。正是当前我国网络内容监管具有的分工明确、层级传递的体制结构，为协同监管网络信息内容提供了可能。

如前文分析，政府部门之间的互动合作体现在垂直和水平两个方向。在垂直方向上，网络内容监管实行属地和层级管理。在横向上，不同部门分工协作。这一结论也在访谈中得到受访者的肯定。例如，受访者 b 谈道，广电监管单位“要上下、左右、内外都协调。上下就是我们与地方广电局的网络处相协调，由他们根据属地原则管理当地信息。广电的上级单位是中宣部。左右就是与（广电系统内的）其他部门也有协调。内外就是与广电之外的部委协调”。

在具体的监管活动中，层级和属地管理的重要性更加凸显。受访者 a 表示 A 市网络信息办公室在工作中较多地受到国家互联网信息办公室的指导。受访者 c 表示在网络出版管理领域，存在“典型的层级管理”。总局监管“只到省一级”，“再往下一级指导就交给省级协调了”。而“地市级的新闻、广电、文化都是在一起的，没有独立的单位，只有相对独立的部门”。这说明了在网络监管体制内，具体执行地方监管事务的机制与中央级别领导部门的处置方式还有差别。这可能是由于任务与资源的局限造成的。但是总体来看，网络监管还是非常具有层级特色。来自县级网警大队的受访者 d 也表示，县级公安机关网警大队的工作要汇报给市级机关，市级公安部门审核地方网络监管工作成绩，并“通过网监大队内部的绩效考核统计各县查处的虚假和反动信息数量”，“这是重要的地方机关评优指标”。

属地管理是建立在监管层级体制上的一种管理方式。由中央部委对大型跨省电信和网络服务商直接监管，而各地方政府对当地的网络企业实行监管。但是不同属地的监管机构之间更多的是协作关系。受访者 a 表示“全国的网站都要看、都要管，涉及 A 市的就直接通知网站进行处理，我们不可以通知非本地的网站，只能通知到 A 市的。但是像新浪网这种跨省市的网站出现问题就会通知北京，通知国信办，我们是协作关系，不存在冲突”。

在纵向的层级和属地管理的基础上，横向的跨部门协同也是网络内容监管体制重要的合作方式。这些协同一方面依靠“三定规定”实现日常工作的分工配合，“牵扯到的部门就必须管，这是职责所限，（这种协同）属于常规型的”（受访者 c 语）。另一方面，就是“事件性的，事件涉及到哪些部门，（哪些部门就）通过集中研究来突破问题，事件性处理体现为专项治理或专项行动”（受访者 c 语）。这种事件性监管的协调往往是领导干部协商解决，如受访者 c 谈道：“比较大的事件是部级干部协调，主要还是看事件程度，有时候局级的也会出来协调。（往往）导致专项行动的都是由部级干部来协调的，不导致这种结果的司局级的多一些。”2011 年国家互联网信息办公室成立，成为我国互联网内容监管体制内多个部门协同配合的主要协调指导机构。但是其协调作用在具体监管实践中体现的不突出。受访者 b 表示：“互联网办公室是一个协调牵头的部

门，实际上管理工作还是以我们为主。国信办原来就是新闻办，早就有，成立之后也没有对管理工作产生大的改变”。受访者 i 也对国信办的作用“持怀疑态度”，他认为国信办的成立缺乏行政逻辑，更多体现了领导意志。

以上的总结，深入而具体地阐述了我国互联网内容监管政府机构的运行状态和协同机制，有效地印证了第一部分研究中基于政策体制挖掘得出的结论。我国网络内容监管机构繁多，但在经过长年演化后已经有了比较清晰的分工领导的脉络。基于层级和属地管理的纵向协同与跨部门分工的横向协同也逐渐有了较为成熟的机制。但这些机制的效率如何还要结合网络环境的变迁来评价。

6.4. 当前互联网内容环境的新动向

6.4.1. 网络服务的变化

中国互联网经过长期的发展，进入到更加复杂多变的全新环境。网络监管的需求“是网络普及带来的。（移动互联网）已经是第二波（发展）了。第一波是网络固网，大家上网很方便了，也能买得起笔记本，随便找一个地方就能够上网”（受访者 c 语），因此监管工作就变得艰巨和必要。受访者 b 认为多种类型的网络服务十分繁复，技术进步造成的复杂网络环境给内容监管带来困难：“文字的流量不大，但是涉及的面很广，什么内容都有。比如网络留言那么复杂，也不好管，所以才有实名制的需求”。受访者 c 也强调网络环境的快速变化是当前网络环境的新特点：“因为以前没有可适用的条例案例，网络管理这块创新的东西特别多，可适用的很少……互联网管理几乎每天都有创新”。

而当前互联网服务变化的主要特征是网络传播渠道的分散化和零碎化。特别是以微博的兴起为代表的自媒体，受到多个受访者的关注。受访者 a 在谈到当前监管面临的困难时，提到：“虽然说（网络新闻采编）是不允许，但是网站通过自己系统发消息的情况普遍存在，原因是有了微博，自媒体多了”。受访者 c 也表示：“实际上，以前的信息发布往往是以单位或者机构或者组织为单元，现在个人就能成一个单元，所以信息源非常扩散。其实现在也没有办法命名为自媒体时代，没有法律依据，只是业内俗称。”这种自媒体概念的出现和扩散，实际上代表了互联网从交流渠道向表达渠道进而向多元化的网络社会形态转变。正如受访者 i 表示，缺乏监管者而各自为政的自媒体“严格来说不是媒体，更多的是一个表达渠道，我将它看成网络社会。但他完全超越媒体的概念，媒体是有一个社会认同的，所以这是网络社会的组织形态”。

另一个当前的显著变化就是移动互联网的普及。移动互联网的监管当前还没有统一成型的办法：“目前看困难和问题集中在新的业务形态上，比如移动互联网，很多手机上的 app 里的信息，这些不好发现问题。又比如苹果平台，比较难管，可以通过 app 看到境外信息，这涉及到跨境传播的问题”（受访者 b 语）。面对这种新型的网络环境对监管提出的挑战，受访者 c 表示：“只能边做边看，因为互联网发展比我想象的快多了”。

6.4.2. 网民的变化

互联网在中国经历了二十年的发展,网络用户逐渐适应了网络环境并构建了具有特色网络人格与网络社会。受访者 a 认为当前的网络舆论环境处于不理性的阶段:“比如说现在很多网民看到负面的消息,不理性,只会跟着骂。但是之后网民会变得理性。当前互联网处在一个不理性的时期,网民尤其严重”。而受访者 j 认为,随着不断地参与网络表达,更多的网民会学会合法理性的发出自己的声音,要肯定其中的进步:“当然是越多人说话越好,每个人都表达,这是好事。练习表达是话语学习。我觉得这没有什么不好的,没有练习过,有什么想沟通的想法表达不出来,憋在心里面难受。你有一些什么想法就说出来、会沟通,不是进步的表现吗。如果人人都知道自己想说什么,想让别人听见不是挺好,你不说是你自己的问题,过去是没有这个机会,现在有机会我觉得挺好的”。而同样,网络也会帮助用户逐渐学会自行判断信息可信度:“在网上呆的时间长了,就像你知道街坊四邻谁说话比较靠谱,谁说话不靠谱,你就不会轻易的去相信别人了”(受访者 j 语)。因此可以说,伴随着个性化网络服务、自媒体、移动互联网的发展,网络用户也在逐步适应着这种新型的网络环境,网民心理在逐步的理性成熟。

网民在网络环境中逐渐锻炼独立的思考判断,既给监管带来了便利,也可能带来一些“麻烦”。如上一节所述,理性的网络用户可以构建用户自治的社区,对一些谣言、个人攻击等信息进行自处理,可以简化监管的工作。但同时,网民的理性需要过程和时间,这导致用户自治模式效率低下。比如受访者 f 提到:“(F 公司)没有(构建用户委员会),其实这个效率不高。而且这类型的消息主要是针对谣言来进行一些处理,而不是针对一些机器账号或者专门发广告的账号,因为这种行为用户委员会是管不着的”。这说明了,在当前监管任务繁重的条件下,用户社区自治的管理模式并不完全适用。同时,网民的独立思考也带来了宣传导向的困难。在当前的网络用户人群中,网民结构比较单一,“90%以上至少是知识分子或者即将成为知识分子的人,在知识分子里,网民这个群体里,结构可以划分为精英、公知、学生网民、青年网民”,“精英和公知才是真正左右网络舆论的人”(受访者 a 语)。而当前很难通过舆论引导工作来左右这些人的意见。受访者 a 谈道:“网络文化建设这一块,我们做得比较少,因为它不是一个通过短期的行为能出效果的东西,需要长期的培养与培育”,“互联网的引导是不存在的,因为只有让精英、网民、公知都统一了认可你,你才能做好工作,但是现在网民都不认可你,你怎么引导?你让精英替你说说话,让公知帮你说话,让网民相信你,听你的话,这些东西都还做不到”。这个意见隐含了当前互联网舆论监管的一种困境,即传统主流媒体的公信力丧失。“现在中国到了一个这样的情况,你报道的我都不信,我估计中国的网民不会长时间的看我国的会议报道,对某事件的报道网民不相信定性、通稿的东西,反而相信小道消息,相信民间传说,甚至宁肯相信谣言”(受访者 a 语)。受访者 i 也提及:“政府辟谣老百姓不信,对政府不信任,得不到社会认同。就是社会生活、科学研究也一样有人格力量人

家才相信。互联网内容管理解决不了这个问题。解决不了（谣言的）生产，只能解决传播和后果”。虽然这种看法有可能带有一定程度的主观臆断色彩，但也很生动地说明了当前网络信息内容监管面对的一种来自网民心理抵触的困难。

6.4.3. 管理的变化

网络环境的变迁发展，不但带来了网民的心理变化，也带来了政府监管方的管理意识的变化。首先表现在政府在经过常年的网络大潮冲击后，有了更加强健的承受力和自信。“各个地方，各个组织，包括某些领导，他对互联网的认识也在发展过程中，了解也在增多，对网络舆论的承受力也在增加”（受访者 a 语）。这也体现在监管中的管理思路的逐渐理性：“（管理思路）其实已经变化了。我觉得随着城市化发展，农村人口在消减，公民的概念逐渐被加强以后，要求变得不一样了。完全要跟党走是不成立的，过去是主动自愿这么做，现在是强加的了。现在仍然想达到那种状态是做不到的，想让老百姓讲道理，你自己必须先讲道理”（受访者 a 语）。这些表述都是政府监管方在监管中反思自身形象、定位和行为的表现。一方面，网民扮演着公民化运动的先锋，另一方面政府也在适应这种转变，对传统的强制行政思维做出改变。

在具体的监管执行上，网络服务的不断发展推动着内容监管的变革。受访者 c 谈道：“比如当初微博出现，我们就只能去研究这个东西。现在移动网发展了，又不一样了，我们又只能去研究移动网。一直都是一个变化的过程”。在管理的力度上，受访者 a 认为不存在明显的趋势，力度是随着网络发展而变化的。这一点也得到从业者代表 e 的认同：“一阵一阵的。政府的作为很多时候都是形式主义，松紧波动都是有的。这个的规律其实就和时间是吻合的，当然也有例外 就是突发事件什么的，有严重的敏感事件发生了”。监管者 b 则表示在最近国务院机构改革后，监管工作的规模和力度都会加强：“合并后会加强职能。原则上，增加编制人员。……技术上也会加大投入。总之会加强监管工作”。

从以上的表述可以总结出，政府监管方对互联网内容监管的总体思路是有思考的。随着网络环境日益复杂，监管的思路会逐渐向兼顾多元价值倾斜。但在具体监管的执行中，新兴监管问题的出现可能会带来监管力度的加强。而在宏观的历史演化中，监管的方法、力度都是随着具体时期内的监管需求而变化。

6.4.4. 社会环境的变化

互联网世界是现实社会生活的写照。互联网内容环境问题，暴露的是现实社会中的矛盾与问题。受访者 a 表示：“单纯就互联网本身来说管理，是说不清的，它是一个社会问题，如果把互联网看成反映社会问题的一个主要渠道、主要平台，这个问题就好理解了”。互联网的演化与社会环境的演化是同步的。互联网内容监管也显示了现实社会公共治理的需求。而互联网上的信息流动与网络用户的行为活动也对现实社会产生反作用。这是一个双向互动的过程。比如，在谈及网络谣言成因时，受访者 i 说：“谣言不

是互联网产生的。只是自媒体时代，谣言传播更方便。现实社会原来就有，网络社会后更加方便流行”。当然网络也对现实社会有冲击，比如人肉搜索和网络暴力，都给当事人的真实生活造成了不便，“（网络）媒体永远只是看暴力色情，网络解构了现实社会”（受访者 i 语）。

“现在中国正处在一个特殊的阶段，是社会的矛盾凸显期、变形期，整改的快速发展期，所以矛盾和问题比较集中”，受访者 a 说，他认为这种特殊性主要来源于政治体制与经济体制的脱节：“现代社会基本形式的发展，和现在政治体制的东西，离得稍微远了一些了。所以我们的政治改革很重要”，“我们一共有 14 亿人，有不到 6 亿人是网民，占 40% 多。中国发展正好到了转型期，正好是矛盾凸显期”。正是由于当前社会经济、政治改革都处于关键时期，才造成了互联网内容环境里的“乱象丛生”。而这又与现实社会中人们在多元的信息环境中，迷失主流价值信仰有关。“一个国家要发展要走改革开放的路，门还不能关。经济要发展、整个社会要发展，共产党要带着整个社会走，成为一个强盛的国家，但是下一步不好走了，到底往哪走、怎么走，大家都说不清，不知道。反过来看，30 年来，虽然整体在发展，但是很多传统的东西被丢弃了，譬如社会道德等。所以要把社会道德恢复起来、把良好的社会风气恢复起来，首先就要看官员怎么说、共产党怎么说”，受访者 a 不无担心地说：“思想政治工作的主要阵地应该是在学校，通过教师来教育学生，做无产阶级接班人。但是现在整个课堂平台都相当于已经放弃了，现在人面对面思想政治工作已经没有了”。不可否认，作为长期担任意识形态宣传部门主要负责人的受访者 a，他的思考很深入，态度也很真诚。这种担忧里隐含着当前对监管机制无法有效在网络环境中像传统媒体喉舌一样宣传引领舆论的无力感。这种传统宣传思路和办法在网络环境中的失效，乃至饱受攻讦，使得政府监管方不得不进行深刻的反思，不断调整自身定位，谋求在多元价值中既保持平衡又保持领导地位。

但是事情没有那么简单。虽然监管方在巨大的技术变化和民意涌现面前，努力保持着理性和自省，但有另外一个因素让政府不断收紧网络监管的尺度。这个因素就是美国。以下皆为受访者 a 的陈述。“网民现在处在一个非理性阶段，另外也有西方思想的渗透，美国特别希望把中国搞乱了，这不是我假想的，是真实存在的。棱镜门这事出来以后，确实能给这个观点一个很好的佐证”。“美国在香港驻外交人员有 600 多人，原来美国驻外人员驻西班牙最多，也才 300 多。现在（美国驻香港外交人员）超过西班牙一倍。所以美国驻中国的外交人员是全世界最多的。为什么？就是因为美国看中了香港这块地方，中国不是一国两制吗？香港实行资本主义制度，与大陆又接壤，所以美国希望通过香港向大陆渗透。今年香港的七一游行超过历史最大水平，就是有些人、有些国家在从中捣乱。只说舆论这块，香港游行后，舆论就出来了，这些肯定是需要买通的。包括国内一些网上网下的调查，背后资金都有很多是美国提供的”。“有一些环保组织的背后，资金就是由美国出的，它从环保事件的最终舆论引导就是指向政府。认为所有的环保问题都

是由政府造成的。这还不是让共产党下台么？”“我只能说他们（公知们）的意识形态、他们所说的话、一举一动都是倾向于美国的，就是惟恐天下不乱。目的只有一个，让共产党下台。在目前来说，让共产党下台，中国势必就乱了，又不是没有前车之鉴证明。所以纯属成心捣乱。”在访谈中可以感受到这种执政者对执政地位的紧张是非常真切的。而且对这种外部力量的反抗也是十分强烈的：“你越让我下台，我越不下。共产党是有些软弱的，怕把内部矛盾变成敌我矛盾，但是对于有些问题有些人，就是应该打击”。笔者十分感谢受访者 a 这位老同志坦率地公开了我国互联网内容监管背后的重要逻辑之一，即执政安全的需求。正是在这种需求下，我们发现随着互联网的发展，虽然具体监管的策略、方式、工具在不断演化，但意识形态的要求几乎从来没有放松过。在被问及监管方式历史变迁时，受访者 a 表示除了一直努力正规化、日常化外，没有大的变化。即便是微博自媒体、移动互联网也“对我们没有什么要求”。这与工作在网络视听监管领域的受访者 b 表达的对新技术的不断适应和思考，以及在新闻出版监管领域工作的受访者 c 表达的监管部门和工作机制不断调整相比，形成了鲜明的对比。也正是源于这种意识形态要求与具体监管执行之间的脱节，中国互联网内容监管才不断表现出强弱力度的不断波动，也才导致了对内容监管褒贬不一的舆论论调，同时也导致了参与互联网内容监管的不同主体之间对同样的监管问题的态度差异。

当然，在表达了强烈的“反抗”意识后，受访者 a 也理性地表达道：“从大的方面看，我们国家要加入 WTO，美国说，要加入 WTO，必须要媒体开放、互联网开放，条款里都写了”，“如果中国想要走进国际循环、要发展、要在国家舞台上展示力量、要施加政治影响，那么就要加入这个组织，加入这个组织涉及到经济，那么肯定中国要开着这扇门（互联网的门）”。这表示对于国家执政者而言，开放媒体和网络，在宏观层面对国家是利大于弊的。但这并不意味着可以放松监管，因为这里的收益主要是经济和政治收益，而不是人民本身具有信息权利。

6.5. 互联网内容监管机制的适应性评价

受访者对当前我国网络内容监管机制的评价呈现出积极评价和消极评价兼有的情况。对两方面的评价加以区分对比，可以发现不同类型的主体对同一监管事务的不同认知。

6.5.1. 监管资源评价

在采访中，监管任务繁重与监管资源有限的矛盾，被多位受访者反复提及。监管体制能调动多少资源投入到监管活动中，能显著影响监管机制的运行表现以及最终监管效果^①。编码并统计受访者表达的与监管资源相关的观点，区分出其中的积极/消极态度，

① Aase N, Crandall J, Diaz A, et al. Whiskey, weed, and Wukan on the World Wide Web: On measuring censors' resources and motivations[A]. In 2nd USENIX Workshop on Free and Open Communication on the Internet (FOCI'2012) [C]. Bellevue, WA: 2012.

可以明显感到来自政府监管部门的监管主体对监管资源匮乏的现状最为不满，如表 6-4 所示。

表 6-4: 三类主体对监管资源的评价

资源评价	态度	节点	政府部门	学术机构	网络企业
	积极	工作受重视	2 (3)	0	0
消极	业务压力大	3 (7)	0	0	
	企业投入大	0	1 (1)	2 (2)	
	资源有限	2 (6)	0	0	

在表中，相关节点被人工编码为有关监管资源的积极或消极评价。每个节点所包含的材料来源数量和编码参考点数量被列举出来。例如表中“政府机构”列“工作受重视”行相交的“2(3)”单元格，表示 2 个材料来源中有 3 个编码参考点，即有两位来自政府监管部门的受访者在访谈中先后共三次表示网络内容监管工作受到中央领导机构的重视。这种重要性意味着在有关互联网监管的整体管理工作中具有较高的地位和更可能的投入。受访者 b 认为网络视听监管“整体中处于很核心的位置。因为视频音频流量比例最高，达到 50%到 70%的流量。受众人数也很多。但是对视听内容的审查很难，只能人工一帧一帧看，音频的内容也要人工听，非常重要”。这体现了在受访者 b 看来其工作任务十分艰巨也十分繁复。受访者 c 在谈及本部门重要性时表述的更加委婉：“现在国家的管理是压缩编制的，所以设立出来的每个部门都是重点，不存在孰轻孰重，因为一旦设立，肯定都是非常重要的，不然根本不可能存在，大环境是压编的”，“出版信息是关乎民生的，涉及到民族精神和民众生活，受重视是无可厚非的。”受访者 c 提到了一个重要的概念，即国家编制。这是政府行政部门对其工作人员规模的一种确认和限定。在访谈中，多数来自政府部门的受访者都谈到了本部门编制的紧张。而受访者 c 提到的“大环境压编”，是指我国精简行政体制、压缩行政经费的客观环境。这种环境不但造成了网络监管资源紧张，也让繁复的监管任务给行政工作人员造成了很大的工作压力。受访者 a 表示其部门工作“工作量很大”。受访者 b 也表示“工作压力非常大”，“有那么多人做发展，但是才有几个人做管理呢？”受访者 c 介绍到国家不允许非编制人员参与工作，但是据受访者 a 和 b 的介绍，其所在部门都有大量非编制工作人员参与到网络监管中。这也反映了网络监管任务量之重。而且不仅是中央部委，各个省市地方的工作压力也很大。“各个省一般都是做减法，下级的人手可能更紧张。”受访者 c 表示在其看来 2009 年新闻出版总署与文化部关于网络游戏前置审批权的“争夺”并不是“揽权”，“（相比于揽权）我可能更需要的是你把这个事情（权责）给我说清楚，而不是你给我什么（新的权力）。因为你给我什么，最好再拿走一些什么。我们压力已经够大了。”由于“财力限制和人力限制”，既有规定中的监管流程和机制，在执行起来往往会打折扣，“不一定严格按照流程”，“没有办法系统性地进行管理”（受访者 c 语）。不仅是财力和人力，给网络内容监管掣肘的还有互联网本身的资源。受访者 a 介绍道：“举个例子，IP 地址这

个问题，美国一个人拥有独立 IP 达到 6-7 个，出生记录、银行卡、驾照都可以使用，都是你一个人用，所以只要你拿 IP 上网，一查就能查到你是谁，跑不了的，不用实名制约束，因为这个制度本身就是实名制了。但是我们国家是 40-50 人共用一个 IP，上网的地点和场所又是不固定的，在家里和办公室我还能找到你，但是在公共场所用 wifi 上网，我没有办法找到你。所以美国攻击中国实行实名制，只有实名制才能知道谁在哪个场所说了哪些话。但是在中国讲话要负责任，必须要实名制。美国就攻击实名制是违背了人民的言论自由。”面对非常普遍由政府监管部门资源少、任务重的现状，监管者一方面根据实际情况，有重点有侧重地实施“重点管理”：“就是尽力去做好事情，分轻重缓急、抓重点”（受访者 c 语）。同时另一方面，通过劳务委托的方式将监管人物委托给互联网企业，后者以自查自律的形式代理大量的监管工作。

互联网企业对于网络内容监管的自查自律投入也比较大。比如受访者 e 暗示其部门进行网络内容人工监管的网络编辑人数比“几十人”还要多，他的一个主要工作任务就是简化流程，“在不影响最终效果的前提下，节省人力成本”。而受访者 h 推测到，如果按照美国学者的研究，“估算的话，微博小秘书 5 万元/年，3200 人，成本非常大”。受访者 f 也表示，监管的成本“一方面是机器上，服务器需要不停的监管所有的信息，难度是挺大的；另外一方面是人力成本，安全中心就是这样，……（而用户因监管而降低活跃度造成的）成本是不可测的”。

从以上的分析中可以发现，就资源局限性而言，政府部门感触最深。而且这种感触仅仅限于政府部门监管者内部了解，在学术机构和网络企业两类主体中没有太多的共鸣。这反映出人力、财力、网络资源等资源局限在当前网络监管机制中还是比较隐秘的，同时不同类型的监管主体之间信息共享和沟通的机制也不尽完善。企业对网络监管的投入也很大，在一定程度上缓解了政府监管部门的工作压力，但也对自身的经营造成了负担。总的来看，当前互联网监管机制，在资源有限的条件下，并不完全适应复杂多变的网络内容环境的监管需要。

6.5.2. 监管效率评价

受访者在访谈中还有大量篇幅谈及当前监管机制中监管的流程和策略的效率情况。这部分内容有的涉及监管体制的合理性，有的涉及管理方式在新网络环境下的表现。对这部分内容同样根据其态度编码，区分出的结果如表 6-5 所示。

从表 6-5 可见，大部分节点在三类主体中分布的比较均匀分散，少数数量较大的节点在分布上对不同类型的主体有着明显的侧重。而且我们也可以发现，不同类型主体往往对同一个监管事务呈现出相反的态度，这也是我国网络内容监管机制还缺乏系统性，信息共享流程有脱节的表现。

表 6-5: 三类主体对监管效率的评价

效率评价	态度	节点	政府部门	学术机构	网络企业
	积极	分工合理		2 (3)	0
反应迅捷			1 (1)	1 (1)	1 (1)
自律高效			1 (1)	0	1 (1)
自律成本低			0	1 (1)	1 (2)
用户自治高效			0	1 (1)	0
消极	缺乏目标思路		1 (2)	1 (7)	0
	宣传引导低效		1 (5)	1 (1)	0
	多头管理		1 (2)	1 (2)	1 (1)
	部门利益冲突		1 (1)	2 (7)	0
	国信办没作用		1 (1)	1 (3)	0
	管理低效		2 (7)	0	0
	用户自治低效		0	0	1 (1)

在有关当前监管机制效率的评价中,监管部门构成的监管体制的分工合作效率是受访者关注的重点。受访者 a 和 c 在访谈中谈到这个问题,表示当前的分工体制是迎合了网络发展的步调,“(比过去而言)职能分工还是比较合理的”(受访者 a 语)。这种进步是经历了一定历史过程的。比如受访者 c 谈道,经历过 2009 年的“揽权”风波后,现在多个部门对一个问题的重复监管“已经非常少了”,“其他方面也是在慢慢清晰的,最开始大部分网络信息的发布都被认为是出版的范畴,但是随着发展才有了自己的归属,所以我们的工作有别的部门分担也未尝不是好事。”但是这种意见显然没有得到其他两类主体的认同。特别是学术机构的研究者们普遍认为当前的监管体制存在着严重的部门局部利益的冲突博弈。比如受访者 i 比较尖锐地指出:“令出一门非常重要,现在是谁都想管谁都想伸手谁都有关”。这样对法律、对同一个行政命令就会造成“各有解读,甚至无法实施操作”的情况。他认为“政府部门为了自己的利益逐步把那些东西强化,为他的利益着想”,“各个部门为自己的利益在寻租,那政府怎么调控?”包括广电部门和工信部对 iptv 政策的博弈,新闻出版部门对网络出版产业的界定,都被受访者 i 认为是部门利益所左右的结果。受访者 h 也提道:“部门之间真正的协调是很难的,因为都是有各自的部门利益,所以谁也不愿意让别人知道自己删了贴,作为互联网公司来说压力还是很大的。”政府部门和学术科研机构对监管分工体制态度的迥异固然有监管方更看重进步而批评者更关注缺陷的原因,但同时也要注意,政府监管部门的首要评价目标是管理需要的达成,而学术机构和网络企业主体则需要兼顾更多价值目标来综合评判。尤其是学者们,对监管机制的评价,着眼点很高。受访者 i 反复批评当前的监管机制缺乏系统性,缺乏长远目标、规划和思路。“(现在情况就是)一个新(网络服务)形态就一个新管理办法(来应对),”他说,“我们的管理是一种应付,(有一种)新的形式(就

换一种)新的办法,你应该有个基本办法。而不应该人为因素太大,一时紧一时松”,“我们总是用行政法规替代法律,一个新领导来了就一个新办法。”

另一个比较有分歧的评价集中在行业自律和用户自治的效率上。首先,行业自律的效率和作用非常被政府监管部门认同,特别是在网络视听监管领域,“协会发挥了很多作用,倡导行业自律”(受访者 b 语)。另一方面,如上一小节分析,企业对监管工作也做了大量的投入。但是同时,企业方的代表也表示,相比于企业的收益和可能面临的风险,“这些投入还是可以接受的”(受访者 e 语)。受访者 i 也认为,监管的投入对企业来说是必须的额外成本,“感觉成本不会特别高”。监管企业鉴于政府对市场进入资格的控制,必须承担起内容审核的义务。以高投入保证信息质量,同时将成本控制在可接受的范围,充分体现了我国互联网企业的适应能力。在依靠技术与人工过滤敏感和垃圾信息的基础上,网络用户也依靠社区自治处理诸如谣言、个人攻击等类型的信息内容。如上文所述,受访者对用户社区自治的效率评价不一。鉴于这种自治的管理方式还是处于摸索阶段的新兴办法,只有给予宽容和时间才能更好地评价它。

建构在我国强大的行政体制之上的网络监管机制,在执行监管活动时可以充分体现出“制度优势”,表现出高效率的品质。例如受访者 e 表示,企业不但需要 24 小时值班,在接到监管方的监管通知时,被要求做到“小时级响应”。受访者 h 介绍道即便是在省市地方,“每一个单位至少有几十号人整体都在刷微博(来排除“不良”信息)”。这可以看做是政府部门对网络舆论环境的一种适应。受访者 d 也表示:“虽然单看一个县级监管大队的效率很低,但是可以想象每个市区下设的县级监管大队都执行相同的任务,“广泛撒网,重点捕鱼”,形成一个人工排查和监管的网络,对社会上传播的不实谣言进行查处和辟谣。”通过这种人工组织体制,发挥体制优势,在具体监管实践中的监管方还是有办法保证监管效率的。但同时另一方面,“互联网的管理原则是属地管理原则,但是互联网又是互联互通的,所以这本身就存在着矛盾。这种矛盾必然会造成管理的效率不太高,”受访者 a 强调,“互联网技术发展很快,应用很及时。内容也跟着在发展,这种情况下,想要一步管到位是不可能的。任何管理都是滞后的,全是出了问题之后才会去管理,才会研究如何处理。”受访者 c 也谈道:“现在这种模式(指网络发展和当前的监管)提高十倍(效率)你都不行,因为没有可能追的上(网络环境变化的速度)”。从这种对比可以发现,借助行政体制,网络内容监管的执行力还是比较高效的。但是当前监管机制本身并不适应快速发展变化的网络内容环境。更适当的监管机制还在摸索中。

6.5.3. 监管效益评价

从监管的效果角度评价当前的监管机制也可以区别出受访者不同的态度。监管的效果既有业务上的完成状况,也有监管机制对经济、社会的影响和观感。表 6-6 显示了从效果角度对受访者材料中相关节点的编码情况。从中也可以看出,不同类型的主体对近似的监管事务有着不同的态度。

表 6-6: 三类主体对监管效益的评价

效益评价	态度	节点	政府部门	学术机构	网络企业
	积极	管理效果好		1 (1)	0
强制力大			1 (1)	0	0
适应新环境			1 (2)	0	0
无需透明化			1 (1)	0	1 (1)
消极	价值观错误		1 (1)	0	1 (1)
	不适应新环境		3 (4)	0	0
	问题识别较差		2 (6)	1 (1)	0
	垄断话语权		0	1 (2)	0
	企业反感		0	0	2 (3)
	影响用户体验		0	0	2 (2)

受访者 b 表示就目前来看,网络视听节目的监管效果是很好的,“我们有一套成熟的办法,也有应急处理预案和机制”。来自企业方的受访者 f 也说,当前监管的效果虽然有“魔高一尺道高一丈”的情况,但“基本可以打 70-80 分”。这种评价也符合人们对当前网络内容监管的一般观感,虽然网络内容环境变化很快,但总体来说综合了多种手段的监管的效果是令监管方满意的。主管意识形态工作的受访者 a 特别表示,目前已经有的监管机制可以满足新型网络服务环境。比如他谈道:“微博作为自媒体,作为社交网络的媒体,它突破了很多东西,也给管理照成了一些困难,但是你要理解它,在管理上就会比较轻松。”而且,现在政府监管部门对互联网的熟悉程度和承受力都在增强,而网络上不理性的声音很多,这实际上给了监管以理由:“现在网上吵得人多了,有对有错,而且很多错的、夸大事实的。所以这种情况(政府监管机制日趋成熟)下,我们在管理压力方面就不是很大。”他还表示就目前的监管效果看,并没有十分必要将网络内容监管进一步政务公开:“我觉得网络监管没有必要让更多人了解到,但是作为一个公民,道德规范中你应该做到的去做就行了。”这种对政务公开的拒绝多是源于保密的需要。毕竟网络内容监管是一个敏感话题,公开更多信息难免落人口实。这种担心也表现在企业的内部监管机制上。受访者 f 表示企业内部监管的“具体策略不会告之用户,因为如果告之了,用户可能会打擦边球”。

与意识形态主管领域工作上的自信形成对比的是具体执行监管的专项信息内容监管部门。如前文已经分析的,网络视听监管 B 部门觉得目前监管手段不能有效处理移动互联网平台上的信息内容,而且视频音频流量占全网 50%-70% 的流量,受众人也多,监管审查很困难。网络出版管理 C 部门也表示一直在用老办法应对新问题,网络发展之快超乎想象,如何改进还在观望中。而前文也提到,有受访者认为网络内容监管不管效率、效果如何理想,在价值观念上也是不可取的。受访者 i 也认为,为了更好的在网络资源短缺的条件下识别发现问题而采取的实名制,“效果并不理想”,“实质就是政治

意义下控制言论”。他还认为现在政府监管互联网就是将其看做传统媒体一样，处处垄断话语权。

网络内容监管除了本身监管效果和社会价值观念意义下的效益外，还对互联网企业产生作用。从整体上说，内容监管对企业的造成的印象并不好，受访者 e 谈道：“公安系统，国家新闻系统是互联网企业的两座大山。”受访者 g 也表示过企业内部的内容编辑每天工作压力很大，很多人很快辞职。同时监管也难免给用户带来消极影响。上文中已经提及，Fu et al. (2013) 的研究证实实名制会显著影响新浪微博用户行为^①。而受访者 f 也提到由于内容监管而造成的用户活跃度的下降，对企业来说是一个不可测的成本。受访者 e 也表示，处理某些敏感关键词会对用户造成非常大的影响，产品经理不得不经常与监管部门协商。

从以上的分析总结可以发现，如果只是评价监管行为本身的效果，当前的监管机制可以基本达成监管目标。但需要注意传统的监管机制对新型网络服务的适应力并不强。而且如果兼顾监管行为的经济和社会效益，其负面评价往往较多。

6.6. 互联网内容监管机制的改进建议

在访谈中，获得对网络监管机制改进的建议是重要的采访目的。总结受访者对完善监管机制的建议，将这些建议的节点编码为四大类型，每个建议被不同类型主体提及的次数列举如表 6-7 所示。

表 6-7: 监管机制改进建议

建议类型	节点	政府部门	学术机构	网络企业
完善机制	加强立法	3	0	0
	分工合理化	3	1	0
	完善反馈机制	0	1	1
	综合治理机制	2	0	0
加大投入	加强技术投入	3	0	0
	扩充编制	2	0	0
	资源支撑与利用	3	0	0
兼顾平衡	具有网络社会眼光	0	4	0
	开展管理研究	3	1	0
	划分网民结构	2	0	0
	平衡舆论	2	0	0
	减少管理要求	0	0	2
加强管理	控制网络话语权	2	0	0
	信息公开	0	1	0
	行业自律	4	0	0

^① Fu K, Chan C, Chau M. Assessing censorship on Microblogs in China: Discriminatory keyword analysis and the Real-Name registration policy [J]. IEEE Internet Computing, 2013, 17(3): 42-50.

从表中可以发现，大部分有针对性的建议仍然是政府监管部门的工作人员做出的，而且三类主体的建议一致性很小。相较而言来自政府监管部门的受访者的建议比较全面，来自学术机构方的建议更加侧重监管的思路创新，而来自互联网企业方的意见更多是希望监管机制更多兼顾到企业的意见和利益。

在对网络内容监管机制的适应性进行评价时，多位受访者都谈到了当前立法的缺失导致管理不力。可以理解这种意见是基于监管者面对复杂多变的网络内容环境，希望能在执行中更加有依据有办法的心理。但正如受访者 a 提到的管理必然是滞后的，一部包罗万象、与时俱进的互联网根本大法可能很难出台。因此在提出建议时，受访者对完善法制的建议显得更加现实。比如受访者 b 认为把法律完善好，首要解决的是当前监管处罚力度不利的问题。而受访者 c 则提出“法条管理”的建议，在出现新的内容问题时，由权威的立法机关快速响应，制定出简洁、具体、有效的法条，来高效应对当前的监管需求。这种“快速反应机制”是源自长期的监管实践提出的，具有很高的启发意义。另一个意见比较集中的建议就是要完善分工体制。这种体制需要建立在高层级视角，大规模良性互动的体系之上。受访者 b 表示需要“构建从中央到地方的一体化体系来完善整个工作”，“完善监管体制，问题都要有人管，但不可能是一个部门管，不然就好像我们戏称要有个互联网国务院下设互联网部委。我们要把各类问题管到，没有漏洞，而且还要管得有效，各部门明确职责”。受访者 i 表示应该把互联网管理“统一到一个更高的层次，打破部门利益藩篱”。从中我们可以发现，受访者希望管理能有较高的出发点，有宏观长远的目标，也有综合高效的体制。由一个大的部门管理互联网是不可能的，监管仍然需要建立在不同部门的分工协作上。那么分工体制的根本就在于一种信息共享，系统运作的监管机制的建立上。这个机制应该充分考虑不同利益主体的价值和利益诉求，建立政策执行的反馈机制，使政策过程中的信息流动良性循环。比如受访者 h 提道：“我们有很多制度，包括互联网管理制度、信息公开制度执行得怎么样要有效果评估，中国现在是没有相关研究的，也很难。因为做出来对管理部门不利的話也发不出来。”他认为当前监管部门还受舆论监督。特别是我们有监管部门直接管理对象就是网络和社会舆论，这就使得舆论监督作用难以充分发挥。而有效的舆论监督实际上正是构建反馈机制和良好政策循环的开始。舆论的作用还体现在调动网络服务用户的积极性。正如受访者 f 提到，让用户自发评价信息内容质量，虽然当前效率不高，但是应该制定的策略。通过构建包括反馈在内的畅通的信息流动，确保不同政府部门之间达成协同运作，同时通过制度平衡不同利益方的利益，“构建综合治理机制是当前比较有效的办法”（受访者 c 语）。

在上一节的评价分析中发现，当前网络内容监管工作需要的资源较为匮乏。来自政府监管部门的受访者特别谈道希望将来政府能加大在监管工作上的投入，“不断完善技术手段，加大技术投入，构建技术监管体系”，同时“加强力量，扩充编制”（受访者 b

语)。作为监管难度技术大、任务重的典型——网络视听节目管理部门对加大资源投入的需求是容易理解的。但是在国家大环境压编的条件下，政府能多大程度上满足网络内容监管的资源需求则是存疑的。负责网络新闻出版监管的受访者 c 也提出了关于资源投入的建议。他希望能够创新资源开发模式，“动用社会资源来为管理做辅助”。这种需求生动地体现了当前网络监管体制不是单一主体能够掌控的政策工具，而应该作为需要社会多种主体、多样资源参与的综合性治理活动。

正是因为综合治理机制的需要，来自学术界的受访者们希望监管体制能重视监管思路的创新，兼顾多元价值。受访者 i 表示不应该再用媒体和产业的眼光看待互联网，应该重视网络上的个人表达，将网络看做一种社会，从社会和政治的视角，而非传播的视角，来看待互联网。受访者 j 则表示，现在互联网监管方和互联网行业，都只重视网络的经济效益，忽视了其价值效益。来自政府监管部门的受访者的意见相对更加具体。受访者 a 结合当前网络形势，认为应该有研究注意区分网民结构，有针对性地“对不同网民有不同监管办法”。同时也应转变思路，变剔除不同声音为“平衡不同舆论”。这种监管思想体现了意识形态宣传部门对网络环境急速变迁的因应，也体现了在监管难度加大、监管资源匮乏的条件下的权衡。来自企业方的受访者的意见更加直接具体。受访者 e 谈道：“希望这些监管部门能少提一些不合理的需求”，“只求监管部门更开化一些。”

在建议监管机制要完善治理体系、集合多种资源并兼顾不同价值和利益诉求之外，一些操作性的监管手段也被受访者提及。这些意见主要来自于政府监管部门。受访者 c 认为应该发挥体制优势，加强前置审批力度，针对新型网络服务更需要控制话语权：“像你说的自媒体，你要有发表人的资格，没有资格是不行的。”这种想法固然是出于简化管理的思考，但也有基于传统出版物审查的惯性思维。在当前的社会和网络环境下，进一步对新型媒体形式采取严格的资格管控，可能并不可取。毕竟有其他受访者对网络话语权的垄断已经表达了批评。这种管理建议当然也可以看作强制性行政管制的延续。另一个需要加强的管理办法是行业自律。意见同样来自于监管者 c，延续其控制发言资格的建议思路，他觉得更多的从业者需要承担起自己的义务：“我们也在提倡大型网站搞自我约束机制”，“现在作协也在对网络写手培养问题进行考虑。”出版行业是我国信息内容审查的鼻祖。网络出版实际上处于一种比较尴尬的境地。关于何者为网络出版物，在 2009 年新闻出版总署与文化部的“《魔兽世界》网游纷争”中就没有定论。受访者 c 在采访中也没有给出网络出版物的确切概念和边界。似乎新闻出版监管部门在努力扩大网络出版的范围，“发表和传播就是出版”（受访者 c 语），希望每个网站或信息内容都有出版发行的审批号。受访者 i 批评道：“政府部门为了自己的利益把那些东西强化，为他的利益着想。比如网络出版，总署解读那是个什么概念？他们把数字出版搞的一千多亿（产业规模），谁会相信？”

综合以上关于监管机制改进建议的分析，可以发现不同类型主体的意见差异很大，甚至针锋相对。这说明在监管体制中，有些固有问题，是深植于内容监管的政策逻辑和现实需求的。虽然几乎所有受访者都认同需要一个体系化的，前瞻的，协同的综合治理机制，但在具体操作层面寻求突破还是并不容易的。

6.7. 小结

在本章中，十位来自不同类型主体的受访者深入真实地反映了自己对当前互联网内容监管机制的评价，指出了当前棘手的问题，并给出了改进建议。这些建议十分坦率，比如受访者 j 提到，监管的原因无他，只是管理者的利益受到了触动。又如受访者 a 和 j 都认为中国互联网没有独特的演化过程，国外有什么，过一段时间，国内就会模仿，因此监管有一定的预见性。类似的意见在上文的分析中不一而足，不再赘述。综合看这些意见可以发现，我国当前的网络内容监管机制，面临着资源短缺，任务繁重，难度日益加大等困难。但借助于高效的行政体制和管制惯性，如果只考察监管的执行，那么当前监管还是比较高效和有利的。但如果兼顾更多的社会价值和利益诉求，则监管的效率和效益都要大打折扣。虽然多数受访者都认为应该建立协同的综合治理体系，但在具体的监管实践层，不同类型的主体意见相差十分大。这反映了我国互联网内容监管中固有的核心逻辑问题，也说明了我国当前的网络内容监管工作缺乏有效的信息共享和沟通。在表面日益高效成熟的背后，意见和认识的冲突暗流涌动。从对网络内容监管提出的建议中可以发现，受访者们非常重视机制对当前网络内容环境的适应。受访者们提到的对法制建设的需求，实际上就是希望有明确的办法指导监管者面对网络环境和服务的变化应做出如何反应。对体制分工的优化，加强监管技术和力度实际上也都是出于提高监管机制对当前监管问题和需求的适应性的考虑。但在网络环境问题不断变化的当前环境下，依靠单一法律很难实质性的解决问题，网络监管者更应该思考构建一种更具适应性的监管机制，在变化中应对变化。

7. 超越治理：复杂适应性监管机制的提出

在前面几章的分析中，本研究首先通过对政策文本的挖掘，从监管的客体、主体、方法三个角度揭示了我国互联网内容监管政策体制的结构和演化历程。在此基础上，分析了监管行为的动因、运行保障、和目标约束，抽象出了网络内容监管机制。网络内容监管为了与不断变迁的网络环境相适应而不断调节监管机制，在宏观上表现出了监管客体、主体遵循各自的价值目标而不断演化，监管的策略也在政策过程和政策学习的循环中向更加复杂综合的治理机制变迁。结合参与监管活动的监管方、从业者和研究者的意见，发现当前的监管机制还面临着诸多弊端。已经演化了近 20 年的网络内容监管体制，其问题、政治、政策三条源流在当前的网络环境中相交，为提出新的监管机制提供了窗口。紧紧把握政策对环境的适应性这一主题，本章基于监管机制和复杂网络内容环境的互动，提出互联网内容复杂适应性监管机制

7.1. 复杂性科学与复杂适应系统简介

复杂性科学与复杂理论自诞生起就受到研究学者的重视，特别是在近些年的研究中，其理论、方法都已经为情报学界所熟悉。复杂性科学的渊源可以追溯到上世纪 20 至 30 年代贝塔朗菲基于生物有机系统提出的“一般系统理论”。这是首次明确地将系统作为科学研究的对象，受到了科学界的重视。在而后的 1940 年代，不同的研究者先后提出了控制论、信息论、神经网络、元胞自动机等理论模型，成为系统科学的第一批研究成果，为人们认识复杂系统的重要意义做了准备。复杂性科学真正的研究高峰和理论成型肇始于 70 至 80 年代有关自组织理论的研究。耗散结构理论、协同论、突变论、超循环论、混沌理论、分形理论等先后被学者们提出，共同构建了非线性复杂系统自组织的理论范式。这种理论范式认为系统可以无需外部干预，通过特定的内部机制实现自演化，自发地从无序走向有序，实现自组织过程^①。在自组织过程中，系统内部各个部分相互协同，非线性互动跃迁，从简单的局部机制演化出复杂的宏观效应。这深刻地体现了复杂理论思想，标志着复杂性科学完成了理论奠基。

进入到 1980 年代，复杂性科学的研究日益兴盛。自相似理论、无标度网络、小世界原理、以及复杂适应性系统理论的提出，构筑了复杂理论强大的应用体系。其中又以复杂适应性系统 (Complex Adaptive System) 理论最为突出，在自然和社会科学研究中占有重要地位^②。该理论是由 John Holland 在 1994 年正式提出的，其基本思想可以概括为：系统由多个适应性主体 (Adaptive agent) 组成，适应性主体不断地与系统环境中的其他主体交互作用，以更好地适应周围的环境。这种由主动交互的主体和行为构成的系统会表现出从杂乱的初始状态向有序状态演化的涌现特性，最终整个系统的功能和结构

① 吴彤. 自组织方法论研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2001.

② 马费成, 夏永红. CAS 理论的维基百科序化机制研究[J]. 图书馆论坛. 2008, 28 (6) : 85-92.

都会发生跃迁,使系统出现明显的整体大于部分之和的复杂特性^①。Holland 概括了复杂适应系统的七个基本概念^②,即四个特性:聚集、非线性、流、多样性;三个机制:标识、内部模型和积木。通过这7个基本点的适当组合可以派生出复杂系统的其他性质。复杂适应系统理论从一诞生,就得到了学术界广泛注意,特别是在日益复杂的电子通讯环境中,复杂适应系统和复杂性科学不但对电讯系统构建有重要意义,更对系统控制和管理提出了有益的启发。

总的来看,复杂性意味着不可预测、难以控制、高度连通、不可分解、以及不稳定和突变的特征。复杂性理论从诞生之日起就与系统论紧密相关。复杂性科学关注构成系统的局部的目标、结构、智能性和适应性,研究各个部分之间的相互作用与反作用,揭示局部子系统的适应性互动导致整体系统效应的机制。复杂性科学采取与还原论相反的整体论方法论,在宏观上观测系统“涌现”的过程。结合了复杂性思想的系统论,具有非线性、自组织性、整体性、混沌性、动态性的特征,将以往的自然和社会科学研究问题纳入到复杂系统的视域内,形成了复杂科学理论、复杂技术理论、复杂哲学理论、复杂工程理论等诸多分支和广泛应用^③。当然,人类社会也可以被视为巨型复杂系统。在社会公共管理和政策科学领域,复杂性科学和复杂系统观也具有十分重要的理论和方法意义。

7.2. 复杂适应性政策模型

公共政策也是复杂性理论适用的领域。公共政策是政府在特定时期为实现一定目标而采取的政治行动或行为规则。它既调节社会公共利益也代表政策主体利益。政策体制一方面是社会巨系统中衔接主体与客体的结构化功能,另一方面其自身也是一个具有多重功能和机制的政策系统。运用复杂科学的观点来看政策系统,可以发现政策系统内部多层次、多功能,各个组成部分在不断的自更新、自演化,交互作用,突变跃迁,不断与政策环境交换信息流,在整体上不断变迁以适应社会需求并体现监管意志,是一个良好的复杂系统视角下的分析对象^④。特别是在电子信息、通讯、互联网领域的政策系统中,互联通信的环境不断变化,参与者难以全面掌握信息,处于有限理性状态,同时产业、用户、政府等主体具有多元的价值目标,更加剧了该领域政策系统的复杂程度。

Cherry 和 Bauer (2004) 首次明确提出基于复杂适应系统理论的互联网经济监管研究的新思想——适应性监管 (Adaptive Regulation) 模型。Cherry 指出政策制定者一直追求的持久性政策 (Sustainable Policy) 需要满足可行性 (Adoptability) 和效用性 (Achievability) 双重要求,在瞬息万变的网络环境里可能缺乏效率。而适应性政策观,将政策视为复杂信息系统中的信号,往返于政策制定者与信息系统之间,将静态的政策

① 约翰·霍兰. 涌现——从混沌到有序 [M]. 上海: 上海科学技术出版社, 2001: 246.

② 约翰·霍兰. 隐秩序: 适应性造就复杂性 [M]. 上海: 上海科技教育出版社, 2000:

③ 蒋园园. 复杂理论视阈下的教育政策执行研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2010.

④ 任卫东. 基于复杂科学的公共政策优化研究 [J]. 知识经济, 2008, (6): 74-75.

最优化问题转变为基于适应性的动态演化过程,将对单个政策效果最优化的努力转变为建设一种适应性的政策机制的工作。并规范性地探讨了基于此观念的电信政策 (Telecommunication Policy) 制定过程^①。Cherry (2006a) 进一步分析了政策制定过程和政策科学研究中适应性范式 (Paradigm of Adaptability) 的意义,指出美国联邦体制 (Federalism) 逐渐为因应复杂的电信传播政策制定过程而不断向合作型 (Cooperative Federalism) 演化,这体现了政治体制变迁中基于复杂理论的适应性决策制定 (Adaptive Decision-making Tools) 思想的成形。该文对美国联邦政府与州政府在电信传播政策制定过程中的作用分析,为研究中国中央与地方政府在网络监管中的合作提供了借鉴^②。Cherry (2006b) 同时指出适应性政策制定的方法,不是鼓吹不要管制,对电信传播和网络去管制化 (Deregulatory Policies) 反而会威胁用户的言论自由。而传播技术的法规制度体系是随着技术、经济、和社会变迁而不断演化的^③。

Whitt 和 Schultze (2008) 深入分析提出了涌现经济学 (Emergence Economics) 的概念和模型,首先指出涌现经济学是与以往传统经济学不同的经济研究视角,注重从主体 (Agents)、网络 (Networks)、演化 (Evolution)、和涌现 (Emergence) 分析复杂的经济系统。继而通过分析互联网的技术结构特征指出互联网就是一个涌现平台,其上不断涌现的意见 (Ideas) 和创新 (Innovation) 是网络经济演化的重要输入,具有很强的溢出效应 (Spillovers),适用一种新增长理论 (New Growth Theory)。最后讨论了传播政策 (Communications Policy) 在涌现经济学框架下与网络环境共演化 (Co-evolution) 的地位,指出政策作用应该是小修小补 (Tinkering),主要体现在保障网络多样性输入 (Diversification),确保连接性和数据流通 (Connectivity),增进经济创新的适应性 (Fitness Landscaping),并确保市场对政策的反馈机制 (Feedback Mechanism)^④。在提出涌现经济学思想后,Whitt (2008) 进而分析提出与之相对应的适应性政策制定框架 (Adaptive Policymaking) 的概念。通过文献综述,Whitt 指出适应性政策制定要遵循九个原则:谨慎性 (Cautious),宏观性 (Macroscopic),渐进性 (Incremental),试点性 (Experimental),情境性 (Contextual),灵活性 (Flexible),暂时性 (Provisional),责任性 (Accountable),可持续性 (Sustainable)。并通过目标 (Objectives)、制度 (Institutions/Organizations)、工具 (Tools) 和项目 (Projects) 四个方面的分析,探讨了适应性政策制定框架下的公共政策设计空间 (Public Policy Design Space) 的构建^⑤。最后

① Cherry B A, Bauer J M. Adaptive Regulation: Contours of a Policy Model for the Internet [C]. 15th Biennial Conference of the International Telecommunications Society, Berlin, Germany, September 4-7, 2004.

② Cherry B A. The telecommunications economy and regulation as coevolving complex adaptive systems: Implications for federalism [J]. Federal Communication Law Journal, 2006-2007, 59: 369-402.

③ Cherry B A. Misusing network neutrality to eliminate common carriage threatens free speech and the postal system [J]. North Kentucky Law Review, 2006, 33: 483-511.

④ Whitt R S, Schultze S J. The new “emergence economics” of innovation and growth, and what it means for communications policy [J]. Journal of Telecommunication and High Technology Law, 2009, 7: 217- 316.

⑤ Whitt R S. Adaptive policymaking: Evolving and applying emergent solutions for U.S. communications policy [J]. Federal Communications Law Journal, 2008-2009, 61: 483- 590.

Whitt (2009) 将之前分析的涌现经济模型和适应性政策制定框架应用于美国宽带网络建设的公共政策设计空间的设计^①。Eckardt (2008) 同样基于演化经济学的思想, 指出法律体系的更新变化是一个复杂的演化过程, 并利用认知演化模型 (Cognitive-evolutionary Policy Making) 分析了法律与技术经济的共演化过程^②。

可以说从传统的政策过程理论, 到新近的复杂适应政策模型, 都体现出了学者们对日益复杂的政策问题, 特别是不断发展变化的电子通讯环境的注意。互联网作为这种环境, 其信息内容驳杂而多变。对它的监管就需要从复杂适应性政策模型出发, 探讨更有效的监管机制。

7.3. 作为复杂适应系统的互联网信息内容环境

本文研究所借鉴的金顿多源流模型本身就体现了复杂理论的思想, 三个源流在各自的规则内独立演化变迁, 在不可预测的政策之窗内发生互动, 在多种因素的作用下发生突变跃迁, 产出新的政策。这种思想已经具有将政策主体、客体、环境纳入到一个系统中综合考察的意识。实际上, 如果将监管政策的前因后果纳入到一个由网络信息内容及其产生、运动、传播、融合、消解等一系列作用构成复杂系统中考察时, 可以发现这样的系统复合复杂适应系统的诸多要素。本节就采用这种视角来重新审视并抽象互联网内容环境的复杂适应性系统特征。

7.3.1. 互联网信息内容复杂系统

长期以来, 内容监管的目标是在一定的网络环境中, 解决特定时期的突出政策问题。这是一种将网络监管视作政策工具的制度主义理性。第五章已经分析过, 以监管政策为依托的网络监管体制本身也是一个有着自我演化的复杂系统, 并从其演化过程中提炼出了网络内容监管机制。政策系统不断对环境做出适应, 通过政策学习和政策工具的过程, 与外部交换信息流, 发生互动作用。同时, 由网络用户、各种网络企业构成的网络内容客体环境也在不断的自我演化, 不同内容主体相互聚集, 不断流动, 在技术推动下不断涌现创新, 因此也具有复杂系统的特征。主体与客体系统彼此相互适应, 相互依赖, 不断进行着信息流、财流、物流、权力流的输入和输出, 形成了共演化的复杂适应系统 (Coevolving Complex Adaptive System), 并在长期的监管实践中逐步形成了综合治理的监管模式。通过第六章的访谈评价可以发现网络监管者对如何适应网络的发展来改进监管机制的思考是十分深入的, 也在积极尝试多种途径提高政策对当前环境的适应能力。因此第五章采纳的适应与演化的视角来开展对网络内容监管机制的讨论是恰切的。应该说这样的适应与演化过程贯穿于网络内容监管机制的发展历史。但是通过机制评价也发现, 资源问题、新技术适应问题、意识形态宣传问题、政策反馈机制问题等当前网络监

① Whitt R. Evolving broadband policy: Taking adaptive stances to foster optimal Internet platform [J]. *CommLaw Conspectus*, 2009, 17: 417-534.

② Eckardt M. Explaining legal change from an evolutionary economics perspective [J]. *German Law Journal*, 2008, 9(4): 437-464.

管机制的弊端很难通过加大管理力度或局部监管政策调控来解决。这些与监管体制结构和监管运行机制紧密相联系的监管问题,可能需要我们转变思路,从更本质的监管机制变革乃至政策范式的转变上寻找解决途径。

如果将研究视野进一步扩大到整个互联网络信息环境,大量不同背景、不同目标的内容主体创造出海量的,多样的信息内容,并借助网络连通平台得以传播运动。这实际上构成了一个涵盖第五章中分析的监管主体、客体、策略三个方面的巨大的互联网信息内容复杂系统。该系统从纷乱复杂、良莠不齐的内容环境不断向信息生产传播与利用良性循环、低质量信息可以自行排除的有序状态演进。信息的生产、传播、利用效率可以作为整个系统序化程度的序参量。在这种语境下,网络信息内容的监管问题,就可以在更宏观的尺度上理解为网络信息内容复杂系统从无序向有序演化的机制问题。在这样的复杂系统中,网络监管方、网络用户、网络服务和内容提供商、科研机构等主体按各自的目标和规则行动。结合当前网络服务形态和未来发展趋势,可以认为网络用户和互联网企业是主要的信息内容供应者;同时互联网企业也与网络监管方共同构成信息内容的审核者;科研机构等非政府组织可以认为是提供正负反馈机制的信息流动促进者。系统内不同主题不同类型的信息快速流动,通过网络技术结构、社会文化结构、体制制度结构等实现聚集、非线性跃迁等内部机制。信息的生产、识别、传播、利用、调节等环节复杂互动,循环迭代,使系统不断从无序向有序状态演化。在有序态和无序态的临界点,即是系统状态突变的可能边界,也是系统创新的动力。

7.3.2. 适应性主体内部规则

在综合治理的思路下,互联网监管是一项庞杂的工程,牵扯到很多利益相关方(Stakeholders)。刘兵(2007)概括这些参与方为:政府司法部门、互联网运营企业、个人、第三方仲裁机构^①。李永刚(2008)则将之总结为:中央政府、部门与地方、机构和网民四部分^②。综合既往文献和现实观察,本文总结我国互联网监管工作的利益相关方为:中央领导机构、部门与地方政府、互联网企业、网络用户、和学术科研机构五个部分。将这五类作为互联网信息内容复杂适应系统的活动主体。其中,中央领导机构指中共中央和国务院有关互联网内容监管工作的决策机构,是我国互联网内容监管的领导协调者。部门与地方政府包括国务院组成部委以及各地方政府相关机构,它们可以看做是中央政府决策的执行人,同时他们又具有制定部门监管条例的权力,也负责对具体执行工作的监督管理。互联网企业包括网络服务提供商、内容提供商以及互联网协会。这些企业和行业组织对网络信息的监管来自于上级政府机关的授权委托,是网络内容监管的最直接操作者。网络用户即网民,他们是网络信息的主要生产者,同时也是最终利用者。学术研究机构是信息监管的技术支持方,也是政策反馈的参与者。这五类主体在网络内容监

① 刘兵. 关于中国互联网内容管制理论研究 [D]. 北京:北京邮电大学, 2007.

② 李永刚. 国家防火墙: 中国互联网的监管逻辑 [J]. 二十一世纪双月刊, 2008, 106(4): 79-87.

管中各有行动逻辑，他们对各自目标的追求以及对环境的适应，是整个网络内容复杂系统演化的动力。

7.3.2.1. 中央领导机构主体

中央领导机构是内容信息监管的领导协调者，提供权威意见，监督监管效果，在一些重大的监管行动中可能是直接决策者。中央政府主要面对的决策问题是在政策制定过程中对不同的价值的选择，比如自由价值与安全价值等。具体到网络内容监管而言，中央领导机构的主要职能有：1，全面掌握监管事务情报，确保对内容监管的知情与控制；2，督导舆论宣传与意识形态工作，权衡不同价值观念；3，发起、调节或停止监管策略或行为；4，兼顾互联网产业经济效益，综合考量不同利益主体诉求。中央领导机构行动主要的适应性逻辑可以化简为政治安全与经济效益两方面。当网络信息内容总体上传递出令中央领导机构察觉执政安全和社会稳定受到威胁的信号时，中央领导机构会发起监管运动或收紧监管尺度；当网络产业的经济效益因监管而有一定风险时，中央领导机构可能会采取相对宽松一些的内容政策激励产业发展。中央领导机构的决策是通过其下属的部委和地方机构实现的。

7.3.2.2. 部门与地方政府主体

部门和地方政府是中央政府决策的具体执行者，同时也是各种专项内容的分管负责人。在中央领导机构监管意图不明确或不强烈的时候，各个部门和地方政府在各自的自由裁量空间中具有决策权。部门与地方政府相对于中央政府是监管执行者的角色，相对于互联网企业与网络用户是直接的监管领导和监督者。其在监管活动中的职能有：1，响应中央政府决策，开展网络监管活动；2，监测网络信息监管效果，警告、处罚监管不力的互联网企业；3，发布监管政策调节网络信息内容运动。其适应性行动逻辑可以定义为：当网络监管不力，网上违规信息较多时，则向网络企业传递负反馈，督促监管；确保网络安全换取来自中央领导机构的肯定和嘉奖；发展产业经济，出租权力空间，在一定范围内谋求局部利益。

7.3.2.3. 互联网企业主体

互联网服务与内容提供商多数是以营利为目的的互联网企业，追求经济利益是其最主要的目的。企业主体的职能主要有：1，提供网络平台，保障网络信息流动，为信息内容生产提供环境；2，创造良好信息内容，通过吸引网络用户，实现经济收益；3，建立内部审核机制，去除违规和低质信息，确保市场运营资格。企业主体的适应性逻辑是：一方面剔除违规信息，免于政府责罚；另一方面确保信息内容多样性，吸引更多用户，增加效益。信息内容的质量对互联网企业有着重要意义。确保信息质量需要在信息监管与信息生产中取得平衡。

7.3.2.4. 互联网用户主体

随着网络技术的发展,网络用户在更加便捷的网络服务平台中逐渐成为信息内容生产的主要贡献者,也逐渐成为网络内容监管的对象。同时网络用户也是互联网信息内容和产品的最终利用方。用户的聚集程度可以作为产业效益的标识。当监管工作去掉不良信息,维护了网络环境时,网络用户是这种积极作用的受益者;而当监管失效或者过度,进而影响了用户体验时,网络用户就是这种消极监管的受害者。但是网络用户在当前的网络环境中却缺乏判断和处置权力,属于监管的消极应对者。网络用户主体在系统中的职能有:1,利用互联网企业提供的网络平台创造信息内容;2,选择利用不同的信息内容,在网络平台中实现用户聚合;3,对监管行为选择积极自律、消极沉默、或规避。其适应性逻辑有:当监管尺度合适,网络用户聚集,则提高信息生产的效率;当监管不力或过度时,则无法聚集或选择其他平台。

7.3.2.5. 科研机构主体

在近几年的网络监管实践中,学术科研机构作为一种独立于政府和私营部门的第三方主体逐渐受到重视。这类主体首先是为监管提供技术支持而参与进监管体制的。但最近的情况表明,学术科研机构在监管政策过程中扮演了日益重要的角色。监管研究者往往具有更长远宏观的思考和眼光,对监管行为的价值型问题、目标、体系结构都有研究,对相关政策过程具有一定影响力。同时,科研主体还扮演了政策反馈机制的角色。通过开展舆情分析,为网络内容监管政策的效率效用做出评价,并对政策主体给予反馈。学术科研机构主体的职能有:1,研究网络传播技术和规律,提供信息内容监管技术支持;2,汇集网络发展情报,对网络产业发展做出研判预测;3,监测监管效益,对监管政策过程提供正反两方面的反馈。其适应性逻辑可以概括为:接受政府监管部门的委托,提供监管的技术、政策支持;监管不力或过度时对监管方给予反馈。

7.3.3. 互联网内容复杂系统涌现结构与机制

不同类型的主体在网络内容复杂系统中贡献着不同的信息流。这些信息构成了明显的不确定、非线性、协同化的复杂的网络内容环境。这一环境是信息从生产到传播再到利用的环节中,一次次简单的选择行动相互组合作用复合而成的结果,即涌现的结果。了解涌现过程依赖的结构与机制,才能发现系统自组织有序演化过程的要点。

7.3.3.1. 网络内容复杂系统的主体聚集

首先,在互联网信息内容复杂系统内部,适应性主体之间存在互动耦合关系。在网络信息内容生命周期内,不同的主体看似在自身的资源套件内做临时的简单的决策。比如,网民漫无目的的发帖,网络企业各自竞争逐利,监管者针对当时网络内容问题发布监管政策等。但通过第五章的分析可以发现主体之间以政策工具和政策学习过程构成的政策循环不断互动。在政策制定中,监管方对来自用户和企业的情报展开收集,不同监管部门沟通协商,再以政策工具调节影响网络内容环境,这一系列过程都是诸多耦合要

素相连接而成的。在双向互动基础上，片段化、临时性的信息运动表现出了复杂的循环往复。这种耦合关系建立在主体基本的职能区别上，是监管活动的基本骨架，是网络信息内容复杂系统中标志性信息运动。

其次，网络内容复杂系统内部存在随机涨落作用。随机涨落 (random fluctuation) 是指系统自发地偏离平衡态^①。在网络内容复杂系统里，涨落作用被网络通信技术的进步所推动，由各类主体的运动所实现。用户主体由兴趣聚集，分享或共同创制信息内容。由于社会文化因素和网络传播因素，网络信息的关注程度是不均匀的。总有些信息在一定时间内具有压倒性的传播优势，其舆论影响也是非线性累积、不可预测的。网络监管者采取一定的监管措施，也会带来不确定性。比如针对特定敏感信息的监管，虽然可以满足监管需求，却可能影响用户体验，从而在不可预测的程度上消解用户积极性。网络用户对监管行动，还往往采取规避的办法。比如使用变形词汇来避开关键词的过滤，或采用“翻墙”软件。这更增加了监管的不确定性，使得监管方构建的“稳定”局面背后暗流涌动。由主体的聚集、互动、运动带来的涨落机制，是系统演化的触发器，是网络内容复杂性演化的内部诱因。

7.3.3.2. 网络内容复杂系统的层级结构

首先，网络内容复杂系统具有基于信息内容聚合的层级结构。在第二章中，监管政策被划分为三个相关性层级和十四类主题领域。这说明互联网信息因内容不同，被干预和影响的程度也不同；同时，信息内容可以按照领域或传播方式发生聚合。在不同领域内，信息的生产因其生成和作用的位置不同而有层级结构。信息内容相互作用，有的因其敏感性受到更多用户和监管的关注，处于核心位置。其他信息可能更多地作用于物理和服务层。而不同程度的监管措施，实际上是对信息流动过程的干预，使不同信息在传播中拥有不同流动途径。

其次，网络信息内容构成的复杂系统还具有基于网络和传播技术的层级结构。网络用户处于网络服务的应用层，其贡献的信息内容在技术的终端，最活跃但同时也最多变脆弱。网络企业提供的媒体化内容，往往从技术服务端出发，信息质量和有序程度相比于用户贡献的信息内容更加优质强健。网络监管方处于技术后台，汇集信息最多。以政策为代表的网络监管方的信息输出是具有更高秩的信息内容。这三方主体提供的信息，仅仅是网络信息内容环境中海量信息的粗略划分。实际上由技术结构造成的网络信息层级区别更加复杂，不同层级信息的交互时时进行，具有偶然性和不确定性，是系统整体演化涌现的重要特征。

再次，网络信息内容复杂系统也因为主体之间的制度结构而具有层次性。前文区分的五类主体，在社会制度和行政体制层面各有位置。不同制度层级的主体也在不同层面上影响信息的生产和流动。影响这种层次结构的可能还有信息发布和处理主体的信息素

^① 湛垦华, 沈小峰. 普利高津与耗散结构理论 [M]. 西安: 陕西科学技术出版社, 1982.

养、经济实力、对社会资源的掌控能力等。这些都是构成网络信息内容复杂性演化涌现的因素。

7.3.3.3. 网络内容复杂系统的非线性机制

在信息内容主体聚合与系统层次结构的基础上,网络内容环境还具有非线性的演化机制。首先,网络信息内容依据内容逻辑实现着大规模协同性知识生产。前文已述无论是网络信息内容还是从事信息生产、处理、利用的主体都会依据兴趣、职能、或既有的系统结构实现聚合。在信息生产的过程中,大量信息通过主体的行动实现交互和迭代,产生新的知识。布鲁克斯将其概括为著名的方程: $K[S]+\Delta I=K[S+\Delta S]$,用以表示新增情报对原知识结构的作用。这一作用过程并非线性相加,而是在情报空间中复杂演化的非线性过程^①。在网络信息内容系统中,各种内容生产主体借助网络技术实现聚合与协同,大规模高效率地创造着新的知识结构。这种非线性的知识生产过程在日益多样复杂的网络信息环境里比比皆是,是系统复杂性演化并涌现新知的重要过程。

其次,网络信息内容复杂系统具有基于监管体制的内部调节机制。前文已述,网络内容监管在网络信息内容复杂系统的视阈下,是系统内部的自我适应和调节过程。通过政策工具和学习过程的循环,对信息从生产到利用和消亡的生命周期进行干预。这种干预虽然是基于制度主义理性和政策工具的出发点,但如果将着眼点从局部的监管需求放大到系统层面,由于网络信息环境巨大的混沌效应,可以发现干预结果往往有不确定性。比如监管力度的加强,可能带来的是规避监管的技术手段的升级;又如前文分析的监管机制对环境不断的适应从而对整个监管体制宏观结构的演化,这种由微观适应到宏观演化的过程,实际上就是超循环的非线性作用过程。当然,监管行为如果不恰当也会威胁甚至终止系统的演化涌现。比如前文中有不同受访者提到的,产业政策不明、监管分工不清,造成我国ip电视产业发展滞后。类似的例子还有网络游戏审批的迟滞造成的从业者经济收益的损失等。这些都说明了监管行为可能对系统存在着巨大的影响,一个小小的扰动,可能由于非线性作用机制产生巨大后果。这需要监管方认清网络内容环境的复杂系统特征,对信息内容调控采取审慎态度。

7.3.4. 互联网内容复杂系统自组织机理

既然网络信息内容环境具有复杂网络的涌现特性,那么它内部有着怎样的自组织过程,如何认识并利用这个过程呢?自组织,即为不受外界影响的主动的自发的行为特性。自组织思想是从自然科学领域中发现,被系统论和复杂性科学借鉴发展。从信息论的角度看,自组织描述的是在没有外部干预的境况下,一个系统自发的熵减过程。协同论提出者哈肯定义自组织为,在没有外界特定干涉条件下,一个体系获得空间、时间或功能的结果的过程^②。自组织现象在社会科学中应用也很广泛。哈耶克在重新阐述自由主义

① 马费成,宋恩梅,张勤.IRM-KM范式与情报学发展研究.武汉:武汉大学出版社,2008.

② Haken H. Information and Self-Organization: A Macro Approache to Complex System [M]. Berlin: Springer-Verlag, 1988.

经济方针时提出自发秩序(spontaneous order)来阐述经济和社会系统的自组织过程。而进入到信息时代,特别是随着互联网的普及,更便捷的网络技术使得网络空间内的信息存在广泛的自组织现象。网络内容、功能、技术主体,在互联网这一开放的平台上,自由组织逐步演化出了互联网丰富多样的内容环境和功能结构。

具体到互联网信息内容环境,实现自组织的首要条件是要求系统的开放性。耗散结构理论认为,当一个系统从远离平衡态的条件下,必须通过与外界不断交换物质、能量、信息等维持内部随机涨落,进而越过临界点,以自组织方式涌现出新的有序结构。在互联网内容环境中,各种信息通过聚合形成系统的局部结构,子系统间彼此交换信息;同时网络信息内容又与现实社会紧密相连,不断彼此交互作用。形成自组织需要大量资源的消耗,互联网的开放性使得综合利用多种资源成为可能。网络用户为内容环境提供多样性的意见,网络媒体等内容供应商为其提供技术支持和流动渠道,正是在开放性作用下,网络建设和内容环境发展才得以进行。

其次,自组织过程需要有积极的主体。网络信息内容根本上取决于各类主体的行为。只有当主体拥有资源和意愿创造信息内容,遵循系统原则,认同系统目标的情况下,才能发生大规模协同合作^①。这种现象在基于不同网络服务的用户集群中比较常见,比如微博中用户社区建设,承担了为数不少微博信息内容维护工作;又如维基百科等知识共享社区内的用户协作。但是当讨论更加宏观的网络信息内容系统时,主体之间的目标差异和职能区别就凸现出来。因此,协调不同主体利益,树立共同价值观,采取正反两方面的反馈激励主体创造和维护信息内容的积极性,才能为自组织过程提供根本动力。

再次,自组织过程需要畅通的内部流动机制。无论是物质、能量、权力、或信息都应该在不同主体间畅通流动,为主体提供调控自身适应规则的条件。在复杂系统中,某类主体希望得到有关系统的全部信息的成本越来越高,难度越来越大。每个主体都是在自己的适应性范围内(fitness landscape)感知信息做出适应。系统要良性发展,已经不太可能将全部信息交给某类全能主体做出理性决策。只能通过构建内部畅通的信息保障,使各个主体在一定范围内尽量做出适应,在宏观上使系统无目的但有规则地实现演化和涌现。从第六章的分析发现,我国目前互联网内容监管机制中,不同背景的受访者彼此之间对同样事务的认知差异非常大。这凸显了当前机制中,主体间信息流动不畅,缺乏认同与协同的状况,为监管的革新提出了挑战。

最后,自组织过程需要提高主体适应效率。主体根据环境调节自身内部规则对外部进行适应的过程与主体自身的条件紧密相关。不同能力、知识水平、社会地位的主体在对系统的适应性调节中表现都不同。比如面对同样的网络监管,不同的网络用户可以区分为认同监管的积极自律者、政治冷漠的消极自律者、和谨小慎微的避害自律者^②。一

① 李小叶. Web2.0 网络社区自生秩序演化机制研究——以维基百科为例 [D]. 武汉: 武汉大学, 2009.

② 李永刚. 国家防火墙: 中国互联网的监管逻辑 [J]. 二十一世纪双月刊, 2008, 106(4): 79-87.

方面,参与网络内容复杂系统的主体需要有权力、有能力调节自己的适应策略并使这种策略以有利于系统目标的方向演进。另一方面,适应和演化需要的时间成本应该给予容忍和重视。通过培育积极主体,提供充足信息等多途径多角度提高主体适应效率,并最终体现为系统更高效的有序演化。

从以上分析中可以发现,我国当前的互联网内容监管机制,具备了复杂系统演化和涌现的基本结构,也具有部分自组织机制特征,但同时也有大量问题阻碍网络内容环境作为一个复杂适应性巨系统实现自我调控自我适应自我演进的有序化过程。这为网络内容监管机制的改进提出了要求。

7.4. 管理启示

互联网信息内容环境具有复杂系统的特征,也有自组织有序的机制条件。结合当前的监管实践,应如何改进现有的监管机制,使之更加适应复杂演化的网络内容环境,并有效地利用和促进不同主体的自组织过程来提高监管效率,应提上网络管理者的议程。

7.4.1. 传统治理理论的实践局限

互联网综合治理的思想已经提出多年,也已经为政府监管部门所接受。前文的分析也证明在 2008 年以后,网络监管体制已经逐步形成了政府主导、多方协作的综合治理机制。而且,如果仅仅考察单一管理目标达成的话,当前的监管工作还是可以高效完成当前监管需求的。但是通过第六章的评价分析,我们也可以发现当前在综合治理框架下的监管机制的弊端。首先需要明确,当前的综合治理机制,看似是在分散监管工作,有一定的去管制化(deregulatory)倾向,但实际上监管要求一直没有放松,甚至管理的力度是在加强的。在看似治理的背后,沿用的还是管制的思路。无论是意识形态宣传工作的重要性,还是综合整治治理行动,抑或是对网络企业自我审核的监督,都能体现出操作日益娴熟,体制日益强大,力度日益加强的趋势。这当然与日益复杂的网络信息服务和内容环境所提出的监管需求有关。但可以肯定的是,网络信息服务、内容环境、甚或是中国网络面对的国际联通环境只会随着时间发展更加复杂、多样、易变。依赖加强管理力度的监管方式可否持续地应对这种问题呢?

其次,综合治理尚未充分调动管理资源。在第六章的监管评价分析中,多数受访者都提到了管理资源不足的问题,表达了希望增加编制、加大技术投入的希望。但另一方面我们也看到,互联网企业主体承担了更多监管工作,但其效率评价则要比政府监管部门表现更优。这说明监管机制面临的资源不足问题并不是资源绝对量的不足,而是相对量的不足。大量技术、资金、人员的资源分散在网络企业、用户甚至是互联网之外的主体中,如果继续沿用“我管你,你得听”(受访者 a 语)的思路,一方面将大量的监管资源置于监管体制之外,另一方面以管理者姿态垄断管理决策,只会加剧日益繁重的监管任务以及由此而来的管理无力感。因此如何综合利用多种资源开展有效的管理,充分发挥不同主体参与网络监管的积极性,是监管机制革新的重要任务。

再次，理性决策需要的信息和知识难以在治理实践中得到满足。我国行政管理传统中对公共事务的全面管制思维，以及对互联网监管采取的制度主义理性，都要求监管者在政策过程中采取理性主义态度，做出科学决策。在局部条件下，政策工具的确可以建立在理性主义基础上，通过分析现实问题找出最优对策。但是上一节的分析也提到，在一个巨大的复杂信息系统内，监管者如果以整个系统的信息流动为监管对象，那么支持科学决策的信息量将是巨大的。随着网络信息内容环境不断的演化，单一监管方负责全部系统的管理调节事务显得日益不可能。即便在某一时刻，监管者可以收集到大量情报做出决策，由于信息环境的非线性涨落，决策往往会带来超出预期的系统扰动。反观现实，面对管理低效和对新型网络服务形态的不适应，监管者的态度是观望和尽力完成重点事务的管理。通过将管理工作重心集中在具体领域而对其他问题采取相对忽略的办法，简化管理工作。类似的办法还有通过前置审批减少市场主体，比如关停个人网站，减少网络视听服务网站。在内容日益丰富系统日益复杂的网络信息环境中，如果仅采取简化任务来满足管理需求，伤害的将是网络产业本身。

综合治理的管理理论，虽然较之以往更加注重协同不同监管主体的职能，但其基本思路仍然没有脱离“管”与“治”。在当前的监管实践中，综合治理的很多设想并没有很好达成，甚至是结构性的难以达成。只有转变思路，充分认识网络内容环境的复杂适应性系统特征，才能更好的发挥各个主体的作用，使系统从无序向有序转化。

7.4.2. 监管思维的革新

当前监管机制要逐渐认识并适应网络内容复杂系统需要监管者转变惯有的管制思路，将管理思维的革新放到机制创新的优先位置

7.4.2.1. 从关注治理转向关注激励

在第六章的分析中，受访者 i 谈到，网络内容监管只能管理谣言结果，没法管住谣言产生。这背后体现了从管制思路出发的网络监管对信息生产过程管理的低效。长期以来，网络内容监管者更多地从管理需求和安全价值出发，对已有的网络信息的传播利用采取限制。前文已述，这种限制可能会导致多种不确定的结果，对信息生产者的积极性也有损害的可能。在网络内容复杂系统的语境下，监管者需要将注意力从单一的信息传播效果转向整个信息系统的良性运行。转变只关注违规信息危害的传统思维，重视信息内容系统中多样性和创新的维护。通过技术、经济、政策的手段激励多元主体贡献具有差异性的内容。使以往基于父权主义的威慑化形象转变为激励内容创新，保护知识产权，创造公平市场环境的更加平易的形象。只有从信息复杂系统的角度出发，以更加积极的举措确保多样化信息的生成，才能更好的促进系统的有序化自组织。

7.4.2.2. 从关注体制转向关注机制

前文已经多次分析到当前我国网络内容监管体制存在的需要改进的问题，比如分工不明确，法制不健全等。多种不同类型的主体都表达了对网络内容监管缺乏根本法律的

担忧。实际上,这种对法律的需求从根本上说是监管主体对一种适应性监管机制的需求。正因为当前监管办法对新兴的网络内容环境存在经常性不适应,监管者才希望有一部权威性前瞻性的法律,可以随时为监管行动提供指导。同样,类似监管部门职能分工的不明确,也是根因于传统行政体制对行政事务的僵化分工与随时变化又综合复杂的网络事务的不适应。这些体制性的问题,没有办法得到一揽子的解决。监管方的注意力应该从寻求静态解决方案转变为寻求可持续的政策机制上,利用动态可调的监管机制应对复杂的信息内容系统。

7.4.2.3. 从监管者转向主体之一

互联网监管者最重要的思维转变就是将自身从网络监管方的定位转变为网络信息内容复杂系统的主体之一。破除原有的基于行政体制或社会制度的社会角色观念,以复杂系统思想认识网络内容环境中活跃的各类主体,将自身从全能型管制者转变为具有相对更多信息和资源的信息生产、传播的调控者。定义不同主体的职能,尊重主体的适应性选择,下放或松绑不必要的权力,这样才能激发不同主体的活跃性,也才能真正界定监管部门的权责,简化监管任务。

7.4.3. 目标兼容, 培育系统

通过监管机制评价可以发现,不同类型主体往往具有不同的利益目标和价值追求。当前的监管机制更加注重管理需求,即便在倡导综合治理的情况下,来自政府监管部门的管理压力也往往优先于其他主体的利益诉求。但是作为一个复杂系统,不同主体的功能与演化方向可能是不同的。监管方更应该思考如何在不同的价值诉求中寻求公认的价值观并将之推广普及为系统演化的共同目标。

上一小节已经提到,网络内容监管部门具有双重意义的角色身份。一方面它是网络内容复杂系统中的一个适应性主体,按照自身内部规则与其他类型主体共同推动系统演化。另一方面,监管部门具有相对全面的信息资源,更高的决策权力,对其他主体和信息流动具有一定支配权。因此监管部门理应更有条件和能力从复杂系统的思维出发宽容不同的价值观,在满足安全价值基础上兼顾自由价值和市场需求,甚或兼顾部分主体比较“离经叛道”的需求。特别是针对政治敏感信息和色情信息的工作,应该在有条件的情况下,加强监管者与互联网企业、网络用户的沟通交流,在彼此的诉求中寻求谅解。毕竟就如受访者 e 表示,往往越是敏感的信息,搜索量越大,越容易带来收益。这个过程中可能会有风险和阵痛,但具有不同价值观的主体,必须避免管制-服从的地位关系,将不同的意见公开质疑、公开试验,才能促使群体涌现复杂性学习行为^①。从复杂系统的角度看,正是不同价值观相互碰撞,在一致与争议之间、清楚与模糊之间、正确与错误之间的边缘地带,网络信息内容系统才能在冲突与妥协、权威与质疑之间达成妥协和跃迁。这正是系统演化最重要的创新动力。而且,如果能平等地尊重不同主体价值观,

① 刘洪,姚立. 管理复杂适应组织的策略 [J]. 系统辩证学学报, 2004, 12(2): 42-47.

从宏观角度培育良好的系统自组织和演化机制，系统发展伴随而来的强健性最终会消解风险。

例如，大约从 2006 年开始，中国政府反复多次对中文维基百科进行封锁。这种做法固然可以制止部分信息在中国网络内的传播，但也使得中国网络用户的思想和见解无法在中文维基百科中得到表达。这实际上使中国网民的意见失去了一块舆论的阵地。而在 2008 年，中国网民针对歪曲事实报道西藏 3·14 事件的西方媒体而发起的反诘，证明中国网络用户拥有很大的舆论力量。监管方理应使这种力量纳入到维护内容系统并推动其演化的体系内。这就需要扩充内容系统的多样性，并在很大程度上容忍网民意见的喧闹。促进系统自组织需要开放系统与外界的交互，信息过滤体系的尺度不应仅为临时政治需要而波动。监管方更应该思考兼顾多元文化和价值目标的复杂内容系统的长远发展方向，并由此决定中国互联网国际互联的程度。如果中国互联网永远都假设“防火长城”，日益增多的网民多元意见和愈发进步的传播技术必然使得监管方很难摆脱监管任务繁重而效率不高的状况。

2013 年 8 月，中国互联网大会倡议网络从业者和用户遵守七条底线，即：法律法规底线、社会主义制度底线、国家利益底线、公民合法权益底线、社会公共秩序底线、道德风尚底线和信息真实性底线。这表明网络监管部门已经开始思考为整个互联网内容环境提出公共认同的发展方向。但也正如多位受访者提到的，当前网络舆论宣传难度较大，要网民认同政府的倡议关键还在于政府自身的作为。这种作为应该更多基于政府监管方对其他类型主体利益的兼容和尊重。Jiang(2012)认为中国互联网内容管制的价值特征是一种综合的信息威权主义，集合了资本主义、威权主义和儒教思想^①。这种判断虽是一家之言，但也体现出网络内容系统的复杂性必然要求一个多元价值兼顾平衡的演化主旨。兼容各类目标，寻求共同利益，采取发展的、变化的、可持续的机制来维护系统演化，是激发系统自组织有序化的过程前提条件，但可能也是监管机制变革中最大的难点。

7.4.4. 重组权力，激励主体

网络内容复杂系统中的主体要发挥自组织动力的作用，基于内部规则调节自身对环境的适应，不仅需要一定的知识能力和网络资源，同时也需要具有自主权力。就目前的网络内容监管而言，网络用户有权在不同网络服务和信息内容之间选择自己需要的信息，同时在法律规定的范围内有权发布信息。互联网企业主体具有运营网络服务获取收益的权力，有权转载国家媒体新闻信息，同时对本服务中流动的信息内容有审查删除的权力。互联网监管部门相较于其他主体而言，拥有决定特定信息流动与否的裁判权，对网络资

^① Jiang M. Authoritarian informationalism: China's approach to Internet sovereignty [A]. In P. O'Neil & R. Rogowski (eds.), *Essential Reading of Comparative Politics* (4th Ed.) [C]. New York, NY: Norton & Company, 2012.

源有较大的支配权，对其他主体的行为也有一定的干预权。可以大致认为，网络用户是信息内容贡献者，网络监管部门是信息内容判断者，而网络企业是信息处理的执行者。

但是从复杂系统的角度出发，要充分发挥不同主体在组织中的积极性，促成自组织机制的运行，就应该允许网络用户、网络企业等主体在一定范围内拥有更多权力，培养主体适应能力，辅助以资源，使主体更有条件和意愿参与到网络内容复杂系统的有序化中。这些权力应该有信息裁定和处置的权力，以及参与政策制定过程的表达权力。这不仅需要监管部门从管理思维上发生变革，有意愿并有能力出让或下放更多权力给其他主体，同时还需要在机制上保障用户主体对权力的行使，使之从网络信息接受者和网络监管的对象，转变为网络秩序的自觉维护者。由网络企业和用户主体构建的非政府的聚合组织和机制应当成为权力行使的平台。

从前文的分析可以发现，我国虽然早就有互联网行业协会，但其作用主要还是响应政府号召，配合监管活动，提出监管倡议，同时承担部分监管职责，减轻政府监管部门的压力。这实际上还是政府监管部门的从属者的角色，没有充分发挥企业主体自身的活力。从复杂系统观来看，行业协会是一种主体聚合的机制，是网络企业主体协调利益，参与监管决策，行使权力的平台。在政策制定的过程中完全应该重视并发挥互联网行业协会的力量，让不同利益目标的价值需求相互交涉，达成妥协的机制。如果在权力层面一直谨小慎微，由政府垄断信息内容判断的决策权，那么政府与企业之间就只有单纯的委托代理关系。互联网企业主体也仅仅剩下尽可能逐利这唯一选项，成为受访者 j 批评到的，中国互联网产业除了利益以外没有任何别的追求。相反如果能让网络行业组织对监管决策有更多的参与权、监督权，可以更大程度上激发企业主体对网络秩序维护的意愿。将这种意愿作为企业的一种价值和文化体现，而非仅仅应对政府的监管需求的权宜之计。

在监管体制中受到漠视的还有网络用户的自治能力。网络用户虽然以兴趣在网络服务中结成社区，但用户组织的积极作用并没有完全发挥。用户社区与专家委员会的建设并不普及，甚至被认为是低效的管理方式。如果仅仅从实用主义出发，考察对违规信息的监管力度，那么用户自治的办法可能永远都是低效的。但是如果以动态的和复杂系统的观点去看，用户自治实际上正是用户主体调节适应机制的过程。这一过程如果不去维护，可能一直都是长期的低效的。但如果将用户自治的权力加以肯定、组织加以建设、机制加以维护，使网络用户主体逐步构建并认同网络环境中的共同价值观念，其巨大的创造力和对系统有序演化的推动力将会被调动起来。这样的例子其实在微观网络服务社区中早已存在。像维基百科类的网络知识共享社区，当用户认同社区的目标和行为准则便会自觉参与到系统序化的维护中^①。新浪微博用户社区专家委员会的成立也是用户自我治理的尝试和证明。

① 李小宇，罗志成. 中文维基百科演化趋势与政策环境结构研究 [J]. 情报杂志, 2009, (02): 160-166.

中国共产党十八大以来，国务院已多次取消和下放部分行政审批权。国家的做法无疑是意在进一步发挥市场对资源配置的决定性作用，发挥不同市场主体潜力。这就使我们认识到权力的下放和重组过程，实际上是对分散在社会主体中的社会资源的调动、发挥和分配的过程。有理由相信，在互联网信息构建的意见市场中，用户主体、企业主体一样拥有大量资源。来自政府部门的受访者多次表示，当前的监管机制对新型网络信息技术无法完全高效处置，自身监管资源也捉襟见肘。但是如果能够调动信息发布者和最终利用者自身的意愿与资源，就能够解决当前监管机制的问题，使监管可持续的进行下去。

7.4.5. 增加透明，畅通反馈

我国互联网内容监管机制一向带有神秘色彩，无论是新闻报道还是学术研究，鲜有能够深入揭示监管体制、机制的。中国学者可能慑于研究题材的敏感性，研究主要以技术支持、政策建议为主。而国外研究者则通过技术实证推测中国互联网监管技术和机制的模式特征。在第六章的机制评价中，有受访者提到当前监管机制没有做更多政务公开的必要，只要强调这是依法监管就理应具有足够效力了。但是通过采访也发现，不同背景的主体之间，意见差异较大。这反映出参与监管的主体欠缺沟通了解，不同的价值观念之间没有可供权衡妥协的机制。而之所以保持着监管机制的神秘性可能是出于技术保密、维护安全的考虑。

但是从复杂系统的角度出发，系统内部畅通的信息流动，是各个主体调节适应策略的必然要求。监管方应该注重完善主体之间信息交流渠道与机制，消除彼此之间的误解，为协同合作推动系统有序化创造条件。比如，2012年6月30日，天津蓟县莱德商厦发生火灾，造成10人死亡16人受伤。虽然官方及时公布了伤亡数字，但是网友质疑的声音四起，以致讹传伤亡三百余人，夸大了近40倍。实际上，在火灾发生当天，公安部就已经派出工作组赶赴现场。在经过五个不同独立部门的反复核实下，才最终确认官方伤亡数字。可这一过程并不为网民所知。虽经多次辟谣，网络上的伤亡数字却依然飙升。在这个事件中，官方及时处置，及时公开伤亡人数；而网民的质疑也应该说是出自追求真相的善良愿望。但是谣言还是传播开来，造成了很多不必要的损失。试想，如果监管机构能够更加透明地公开数字来源的统计过程，与网络媒体和网民取得更多的互动，增进信任，就可以避免很多谣言的产生。所以才有学者指出，根治谣言的办法在于信息公开。

公开畅通的信息流，同样也是政策反馈的重要机制。在采访中，很多受访者谈到，当前的机制中缺乏有效政策反馈途径，使得政策学习和循环的过程出现脱节。增强反馈，就是畅通主体间的信息流动，增强政策制定者的适应性。通过对政策效果的监测和汇报，中央决策机构与具体监管部门可以更加科学理性地制定或修订政策。而其他主体也可以在反馈过程中，表达自身诉求，并了解更多监管者的意图。近些年，许多大型网络媒体

以及高校或科研机构，都开设了网络舆情研究中心。通过发布统计调查报告，为决策方提供信息支持。这就是当前政策反馈机制中的一类创新办法。类似调查机构的增加，调查反馈任务日益繁重，反映了网络内容监管对畅通的信息反馈和流动过程的需求。学术科研主体应该将自身定位为网络内容复杂系统内部流动机制的完善者和促进者。同时，利用网络服务平台鼓励用户结成自发的网民组织，也是提高信息互动效率的有效办法。例如微博上由网民自发形成的辟谣联盟等组织，对信息的有效传播起到了良好作用。因此政府监管方也应将管理重点从信息传播流动的结果转移为确保信息传播流动的过程上。同时利用法治手段保障市场公平，使主体之间的资源流动更加积极稳定。

7.4.6. 慎重鉴别，倡导善治

西方国家的互联网内容监管往往是依照于既有的法律体系，在传播通讯法的规范下完成。但我国由于特殊原因，一直没有完整独立的传播通讯和新闻传播法。在传统媒体受到管制较多的情况下，中国互联网长期扮演着现代传媒的作用，是中国人民表达权的唯一用武之地。但正因为我国缺乏相关法律，才一度使得网上的喧嚣疯狂与网下的沉默冷清形成鲜明对比。为了弥补法律缺口，中国网络监管方制定了大量的政策，包括很多临时性的非正式的监管举措，同时依靠行政体制开展大量集中整治行动。这种做法实际上是一种适应性很强的可以随时反映的监管机制。这种临时性的监管适应最终在宏观上表现出演化和涌现的特征，使得以大致4年为一个时间周期的宏观监管体制非平衡跃迁得以实现。

但是这种政策适应机制与基于网络内容复杂系统的监管机制相去甚远。前者仅仅从政府监管部门的管理需求出发，依据自身资源条件，对网络内容环境进行管制。后者则要求从系统功能目标和多主体协作的角度出发，兼容多种利益和价值，调动分散在不同主体中的资源，通过激励主体积极性，保障信息畅通流动，从而引发系统自组织有序化过程并最终涌现出可持续的有序化机制。

正是由于系统的复杂性和不确定性，更要求政府监管部门在执行监管职能时对政策、监管行动采取慎重的态度。在兼顾不同主体目标价值的基础上界定监管行为的条件和标准，以“小修小补”和试点的方式代替大规模运动式清理，着重培养监管主体对系统目标的认同和贡献优质信息内容的积极性。在第六章的采访中，受访者先后提出过诸如“法条管理”，“划分网民结构”等监管机制建议，都体现出具体问题具体分析，减小监管行为的负外部性，以审慎的态度对待监管工作的思想。

比如在处理网络谣言时，要注意区分来自恶意组织的蓄意谣言，与在传播过程中自然形成又能通过传播自然消解的谣言；注意区分网络舆论监督和侮辱诽谤的边界；注意打击谣言与保护言论自由的区别；注意区分新闻营销技巧与造谣传谣的区别；注意区别失实报道与造谣生事的边界；注意区分学术讨论与造谣的区别；注意区分娱乐戏谑与谣言的区别；同时还要注意造谣与传谣在动机与责任的上区别。在处理网络谣言的时候，

不能笼统粗糙地定性谣言。需要考虑到网络信息内容的商业性、娱乐性、法律性、言论性、政治性。明确政府管制与社会消解的边界，培养鼓励不同的网络主体自发地识别、驱逐谣言，并通过权力和资源的配置保障网络自治自净能力的持续发展^①。

从网络内容复杂系统的角度看，监管方应尝试将传统管制思维中的管控工作转移给用户、企业等不同主体完成。转而通过激励和保障系统开放性来促进内容环境自组织过程。允许网络用户和企业，在一定范围内拥有判别信息可否被接受的决策权，以用户组织的形态决定合法信息与违规信息的边界。这些工作当然需要视乎现实条件开展，也与网络外的现实社会发展变革休戚相关。但是网络内容环境有其自身的特殊性，是我国当前社会矛盾凸显，意识形态碰撞的反映。只有在监管实践中将网络用户、企业主体化而不是边缘化，才可能在纷乱的价值观念中求同存异，达成善治，推动系统可持续的演化。

7.5. 互联网信息内容复杂适应性监管机制描述

通过上文的分析，可以发现因循互联网信息内容复杂系统的自组织涌现过程需要几个要点：

- 1，不同主体的价值观需要相互妥协，寻找公认的系统目标和功能；
- 2，政府监管部门应更多地关注企业、用户主体的激励，信息流动的保障；
- 3，用户、企业主体应更大程度上承担起信息鉴别和处置的责任；
- 4，学术科研主体为信息流动和政策反馈提供保障；

为了达成这样的机制，可以通过建设多样化的网络用户组织并充分发挥行业协会组织的作用来提供便利。首先，用户组织可以根据不同网络服务的特征来建构。这样的用户组织本身就是用户聚合的产物，代表了一部分网络用户的意志。比如网络知识共享社区的用户组织、微博用户社区的代表等。其次，这些组织本身就是一种协商机制，可以为政府监管部门了解、协同多元价值提供契机和平台。再次，用户组织和行业组织也是用户和企业自我管理、自我激励的过程。通过用户自发聚合，在局部网络社区中逐渐培养为具有积极性的适应主体。同时，用户组织也是加强不同主体之间信息流动的纽带，使分散不确定的信息传播过程通过主要节点来扩散。

多样的用户组织即是网络内容复杂系统中的子系统和不限制于社会、行政与技术结构层级机制。通过建设用户组织使系统目标兼容、网络主体激励、权力与资源的分配流动、网络信息流动反馈、以及信息传播的非线性机制成为可见、可控的过程。图 7-1 描述了以网络用户组织为纽带的网络信息内容复杂适应性监管机制。

^① 刘荣, 刘艳. 善治语境下网络谣言治理的多元主体结构 [J]. 广西社会科学, 2012, 207(9): 103-107.

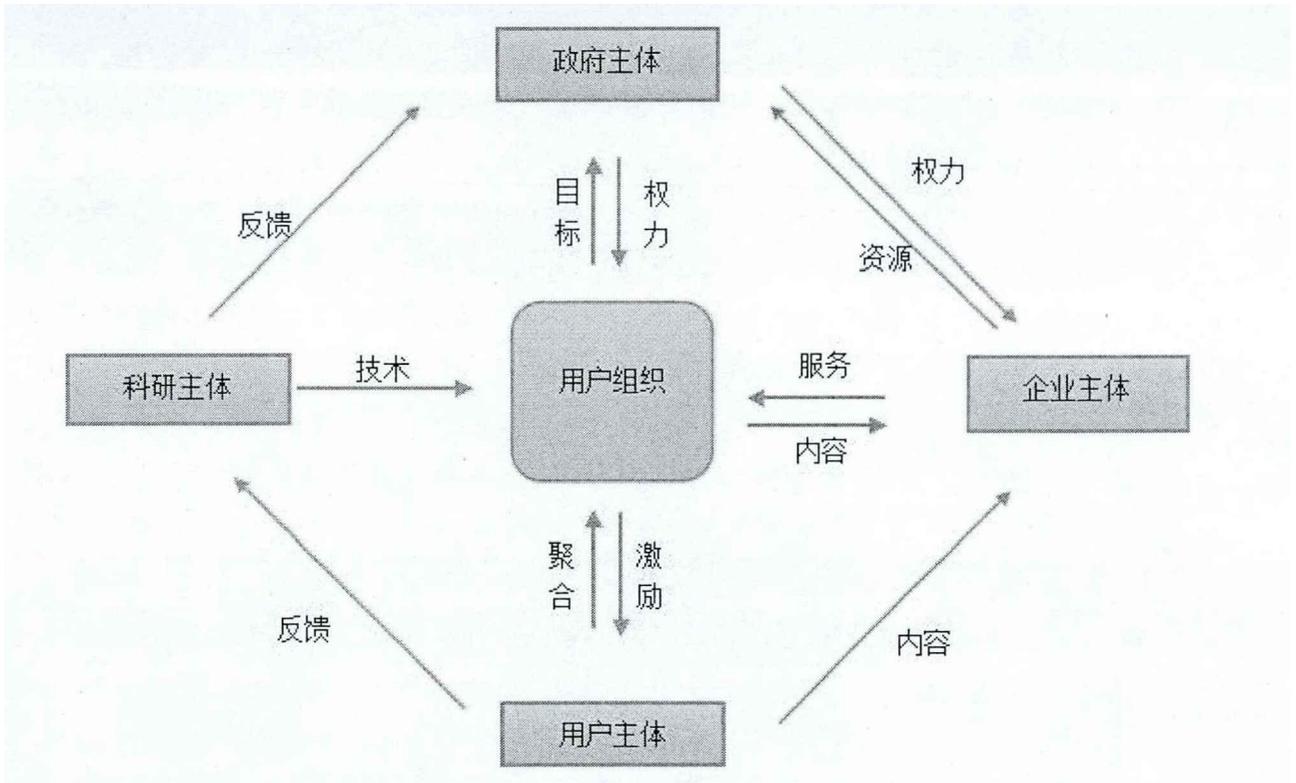


图 7-1: 网络内容复杂适应性监管机制

7.6. 小结

本章从复杂适应系统的理论思想出发，将网络信息内容环境理解为不同主体参与的复杂适应性系统。将传统管制和治理理论的着眼点，由信息传播结果的治理转变为优质信息生产的激励和良性信息循环的机制。通过协商平台与机制兼顾不同主体的利益目标和价值诉求，赋予不同主体相应的权力和资源，使网络用户和网络企业实现功能聚合，成为信息内容创新的动力。同时通过法治和技术的手段，确保系统信息流动的有效性，为不同主体的适应性策略改进，以及政策反馈机制的完善创造条件。通过建立网络内容复杂适应性监管机制，彻底转换以往监管机制中管理者和被管理者的角色，使政府监管部门更多关注主体的激励，而将监管的决策和处置转交给用户组织。这样既能有效减轻监管任务压力，又能体现善治特点，充分调动起用户主体的积极性，推动信息内容系统的有序性自组织演化。

8. 讨论与结论

8.1. 言论自由的管控

言论自由并不是新鲜的概念，但也不是一个通俗易懂的概念，围绕言论自由的争议从其诞生就未间断。言论自由诞生在欧洲资产阶级革命背景下，其经典理论由弥尔顿、密尔等政治哲学家奠基，是当时新兴社会力量与封建王权斗争的理论武器。弥尔顿认为在意见的自由冲突中，真理必将战胜谎言。密尔发展了弥尔顿的思想，认为如果意见是真理性见解，对其的压制会有不良的结果；如果意见只是部分地含有真理成分，则其应该与正统思想享有同样的待遇，因为不管是正统思想还是异见都只能是部分的真理；而如果一种意见被认为是完全错误的，那么也不应该对其压制，因为正确的意见只有在与错误意见的冲突竞争中才能显示出正确性。因此密尔认为不管是完全的真理、部分的真理、甚或完全非真理，压制都是不对的^①。延续这种思想，20世纪初美国大法官霍尔姆斯提出了意见自由市场(marketplace of ideas)的概念，认为只有从不同意见相互竞争的自由市场中涌现出的“临时性”的真理才是具有实用主义意义的真理。

但是经典的意见自由市场的思想也面临着批评。首先，完全放任的自由言论环境会导致市场失灵。大众传播会排斥非主流意见，大型媒体也可能垄断公众声音。自由竞争的意见假设人人都是具有发言能力的理性人。但事实上社会人群在发出与接受言论方面的能力是完全不同的。总有些人具有更优势的舆论地位，自由本身并没有成功塑造经典模型创始者们追求的言论自由本身。其次，自由的意见市场的潜在意义表现出重视言论的社会效益而忽视其个人价值效益。意见自由市场往往带有功利主义色彩，真理的意义在于服务全体社会。但发言本身的纯粹的个人价值意义并没有在这种理论中凸显。自由竞争的意见市场中的受众利益往往比发言者的权利更受关注。

为了弥补经典言论自由思想的欠缺，学者们做出了不同努力。比如强调言论自由是民主社会的基石^②，是对政府的制衡机制^③，或者是为了确保异见的存在^④。但这些仍然在从工具理性的角度解释言论自由。表达权不仅仅是一种因为社会福利而存在的政治权利，更是个人价值的自我实现的重要过程^⑤，对于培养理性宽容的社会文化建设公民社会都有着重要作用^⑥。

时间进入到20世纪下半叶，来自后现代思潮和解构主义的批判试图颠覆言论自由的理论基石。对于自由言论可以去伪存真的说法，批评者从对意见自由市场功效的质疑转为直接质疑“真理”与“真相”本身。质疑首先攻击笛卡尔的二元论世界观，指出知识与真理不可避免地价值观念和情感世界相互纠缠。比起客观存在，真相更加依赖于

① Mill J S. On Liberty and Other Essays [M]. New York, NY: Oxford University Press, 2008.

② Meiklejohn A. Free Speech and Its Relation to Self-Government [M]. Clark, NJ: Harper Collins, 1948.

③ Blasi V. The checking value in First Amendment theory [J]. Law & Social Inquiry, 2(3): 521-649.

④ Shiffrin S H. The First Amendment, Democracy, and Romance [M], Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1990.

⑤ Greenawalt K. Free speech Justifications [J]. Columbia Law Review, 1989, 89: 119.

⑥ Bollinger L. The tolerant society: A response to critics [J]. Columbia Law Review, 1990, 90: 979.

人的观察视角。客观真实不再被认为是脱离人的主观活动而真实存在的，任何真相与真理都需要通过文字阐释而形成。这就不能排除特定的社会文化、语言、思想对现实真实的解释。相较于强调个人主义与天赋人权，后现代哲学家将言论自由所具有现实意义深深地植于其所运行的社会环境。真理必须从人为构成解释共同体(interpretive community)中生产出来^①，人们只能有实用和功利的态度对待解释性的真理，成为一种新实用主义思潮(neopragmatism)。这种解构主义和阐释学的观点，十分值得情报学者的重视，这与我们熟悉的库恩的基于科学共同体范式理论的科学演进思想十分契合。正是因为真理、真相与社会语境相关，纯粹的言论自由与纯粹的言论管制，都不是独立的政策领域和政策议程，而是与言论自由之外的法律和政策过程紧密关联。这在本文对互联网内容监管的层级性内涵的解释中得到了很好的印证。

那么由此具体到中国社会的言论环境，特别是网络言论环境，就会发现中国特色的言论自由也与中国社会的发展阶段、中国社会的现实环境、以及互联网传播空间的现实条件紧密相关。在中国互联网的现实管制实践中，对言论自由本身的意义和价值往往缺乏深入讨论。似乎“中国政府依法保障公民言论自由”和“没有绝对的言论自由”两句话就代替了正反两方面全部的理论工作。但在实际的监管操作中，从低俗色情、人肉搜索到打击谣言，一次次的内容整治让网络言论似乎成为了中国社会的毒瘤。从前文的分析中得知，中国的网络开放很大程度上是以经济发展为首要目标。言论自由的价值与社会稳定、国家安全相比是经常打折扣的。这当然是中国作为后发国家保持网络主权维护社会安定，为经济发展创造条件的必然做法。但是一方面，中国社会与网民的理性是在不断发展进步的，监管不可能永远只从制度主义和工具理性出发，将网络的第一性定义为经济发展和社会管理的工具。有关言论自由、公民信息权利的考虑应该成为政府监管和社会关注的课题。另一方面，在当前中国社会中，网络舆论环境填补了现实社会媒体角色缺失的空白。这本来并不应该是网络的主要职能。由传播快速、非线性跃迁遍布的网络内容环境来承担社会热点事件的主要讨论，在法治和用户自治都不健全的现实条件下，信息失真、舆论暴力、监管低效几乎是无可避免的。正如受访者 a 提到的，互联网乱象是社会问题凸显的反映。上文提到后现代主义哲学也认为意见应该在解释性共同体中来体现。我国正统的马克思主义意识形态也认为没有天赋的人权，任何人权都应在社会现实的背景中来考察。因此无论从哪个角度看，网络言论环境的治理根本都在互联网之外的社会环境里。以往，学者们普遍认为互联网是中国现实社会矛盾的减压阀和发泄场。现在，到了完善现实媒体功能，健全和保护公民的现实言论自由权利，在社会生活里培养公民意识和理性宽容精神，并以此来为网络舆论环境减压的时候了。

不可否认，网络舆论环境中的言论自由，对于当前中国是宝贵的资源。同样不能否认，在这个环境中存在着大量的危险言论，违法信息。但更不能否认的是，对网络言论

^① Fish S. Is There a Text in This Class?: The Authority of Interpretive Communities [M]. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1980.

的管制并不完全是善治。过度管制与管制不足都是经常出现的情况。前文分析过，政府部门垄断者信息判别的决策权。信息有害或无害，真实或虚假，都是由监管方来确定。判别的标准虽然有先后几条政策中的“九不准”、“十不准”、“十一不准”等表述，但在监管实践中人为判别的主观色彩浓重，政治敏感性往往是优先的审判标准，监管方与被监管方对信息质量评判的尺度也难以达成统一。同时网络企业往往慑于压力往往采取更加严厉的自我审查力度来规避风险，更兼之体制结构上缺乏救济途径，这样网络用户的使用体验与自觉维护网络舆论环境的积极性被挫伤就是难免的了。继续延续这种威权政体的全面管制思路，不能减轻政府监管的任务，监管方只能选择进一步简化网络服务和网络舆论环境的复杂程度，这最终伤害的是互联网产业发展自身。

阻断信息，简化服务并不是管理，恰恰是缺乏管理机制的体现。要更好的发挥网络治理的作用，就必须允许和培养用户的自治权力与能力。这就必须要求监管方兼顾自由价值，允许异见的生成。在长期的社会管理和网络监管中，政府与用户已经达成一种默契。网民面对监管往往采取听任、回避，当然也有与之配合、为之背书的用户。兼之网络舆论的乱象丛生，这些都可以成为监管方评价网民不理性、无法自治的证明。但如果不在发言中学习发言，不在言论的实践中培养理性，仅仅依靠政府在垄断真理解释权之余宣传倡导网络文明，那么理性言论将一直难以自我生成，正如多位受访者提到的，网络文明的建构也将一直困难重重。

因此，本文建议，有关公民言论自由价值和权利的讨论应该纳入到官方话语体系中。在社会渐进改革的进程中，网络监管者也理应成为社会理性宽容的意见精神的倡导者和首先实践者。同时，利用互联网相对宽松的舆论环境作为契机，进一步完善多种舆论机制和媒体功能，来为网络言论环境减压增容。然后，鼓励构建有效的用户组织，培育解释共同体，形成价值观的凝聚力，为监管消除思想障碍。我们的监管机制不应仅仅出于“没有绝对的言论自由”，强调“言论应当管制”，更应该率先考虑“怎样为相对的言论自由创造更好的实现条件”，以及“应当怎样管制言论才不会伤及公民更多的合法权利”。既然改革必须主要依靠顶层设计，那么这样的思考就是监管者的必然任务。事实上也只有监管者有这种能力。只有这样，我们的监管才能逐渐走出当前困局，我们的网络舆论环境也才能更加优质。

8.2. 情报学与智识自由

情报学为什么要关注互联网信息内容监管？

情报学(information science)关注信息的产生、组织、传递、和利用的规律，并借助科学方法与先进技术，促进信息流动，构建信息系统，推动信息服务。情报学研究分布在信息表征、信息计量、信息检索三个主要的领域，分别承担研究“什么是信息”、“信息的规则”、“规则的利用”三个主要的课题。从不同的角度理解情报学，其拥有不同的

功能和意义。在技术范式下，情报学研究信息自身的规律，包括离散分布、相关性、有序性等基本的存在和运动方式，并利用这种规律，通过系统的和技术的手段，实现信息的有效获取与利用。在管理范式下，情报学研究社会现象中的信息流动，通过组织情报学、信息经济学、信息服务等分支，为经济运行和管理系统提供支持。而在人文范式下，情报学则关注社会信息流动、大众传播效应、用户信息素养等社会课题，为社会的信息化进程提供理论和服务的准备。

在这里需要强调人文范式下的情报学研究的意义。情报工作，作为社会活动中的一种特殊抽象的子系统，面对的是社会系统中的信息流动，关注的是信息作为一种媒介，表征现实世界并连接主观世界的效率。波普尔将客观划分为三个世界，包括物理实体构成的世界 1，人类内心的世界 2，以及心灵的客观产物构成的世界 3。情报工作的对象，就是波普尔意义的世界 3，包括语言、科学理论、艺术作品、科学发明等。这些都是人类智慧的产品。是借助世界 1 的客观存在性与世界 2 的主管逻辑性构建的因果和反馈的世界^①。从这个意义上说，情报工作必须关心社会系统中的智能产品的存在和运动。

梁战平^②曾指出，信息是一个连续体的概念，是由事实(fact)，数据(data)，信息(information)，知识(knowledge)，情报/智能(intelligence)五个要素构成信息链(information chain)，信息的上游面向物理属性，信息的下游面向认知属性。如图 8-1 所示。



图 8-1: 信息链

正是因为智能产品、社会知识体系与社会信息流动紧密相关，情报工作就必须关心信息表达的渠道畅通、信息内容质量、以及知识生产的规律。社会的智能与知识生产，是社会进步的根本意义，是人文范式下情报学研究的根本目标。为社会知识的生产和运动服务，也是情报工作者义不容辞的责任。正是因此，情报学研究需要坦率地面对社会制度结构中信息流动的客观障碍，需要认真地研究知识生产的条件，需要尽己所能推动并优化社会知识与智能进化的过程。

因此我们需要关注包括互联网信息内容监管在内的一切形式信息内容审查。对信息的内容、表达形式、传播过程、获取途径、组织存储等方面的不当阻止和约束，都有可能威胁到情报工作的根本目标，需要加以审慎对待。

从这个角度，情报工作者和研究者提出了智识自由(intellectual freedom)的概念。智识自由是有关思想的自由表达的权利。在情报学语境下，智识自由最初是由图书馆行业针对书籍审查而提出的。智识自由作为一种权利，声称：

① 波普尔. 客观知识: 一个进化论的研究 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2005.

② 梁战平. 情报学若干问题辨析 [J]. 情报理论与实践, 2003, 26(3): 193-198.

1, 所有个人都有权禀有任何主旨的信仰, 并有权以任何个人认为适当的方式去表述;

2, 社会要给予这种权利一个公平的承诺, 即保障人们不受限制地获取信息和知识而不论其传播渠道、信息内容、以及作者和受众的观点如何。

智识自由的这种表述, 是由言论自由的“极端”鼓吹者——美国图书馆协会(ALA)定义的。虽然这种表述有较强的激进主义色彩, 但它能提醒人们, 在人文范式意义下的情报工作具有一定的特殊性。在其他社会生活领域, 言论与表达自由需要被社会经济、技术、文化、制度等条件制约。但在智能与知识的生产进化角度看, 任何的信息都有其存在的价值。离经叛道的思想, 有危险的思想, 对青少年或部分人有伤害的思想, 都需要去直面、处理、和检验才能去伪存真, 而不是被人为的阻止。如果承认一些人或组织, 可以审定信息的优劣并决定其传播与否, 那么这背后就意味着社会要承认并保障这些人拥有更多的信息和知识资源以及用以判断的智能能力。这种知识与智能的不平等, 恰好是情报工作应该主要致力消除的。

除却意识形态化的表述, 智识自由在当前的情报学研究领域中也是内涵丰富的研究分支。宣传与舆论管理、社会知识运动、社会正义、表达自由、内容审查、用户隐私、监控技术、知识产权、信息鸿沟、传播中立性、情报学研究伦理等领域都可以与智识自由的概念联系起来。当然, 前文与相关研究中提及的网络时代的舆论新环境、新技术、新问题也在对极端理想化的智识自由概念提出挑战。中国的情报工作者和研究者, 可以带着智识自由的态度来考察和听取智识自由权利的概念, 至少可以将其作为一种研究领域来对待。

从马克斯·韦伯开始, 社会科学研究者就自我要求对所从事的科学研究保持价值的中立。但是像库恩、波普尔、霍克海默等哲学家却都表示, 社会科学研究中的价值中立是强人所难。一切观察都是理论的产物, 社会科学研究不可能摆脱研究者兴趣、价值取向等主观因素, 对研究对象的选择、描述、结论不可能没有重点和方向, 而这些倾向又与当时的社会形态、价值观念、和实践分不开^①。作为社会科学的重要分支, 情报学的研究工作受其研究对象和本质任务的影响, 无论研究者如何回避, 都必然会面对价值观念的表达。本文并不是鼓吹极端化或理想化的智识自由权利, 但本文建议, 情报学的研究共同体不应回避智识自由的讨论, 应该将之作为情报研究和服务工作的必要组成部分来面对, 对其采取一个审慎而明确的态度。毕竟, 这关乎我们的责任。

8.3. 情报空间中的知识生产与运动

20 世纪, 西方思想界经历了一次跨越性事件, 即语言学转向。语言学转向是西方人文科学在二十世纪经历的一次重要的理论范式的转变。在这次转变中, 哲学、心理学、人类学、文艺理论等领域由原来对客观存在、二元论和形而上学的关注, 转向为对现象、

^① 顾忠华. 科恩、韦伯和社会科学的典范问题 [J]. 当代, 1998, 123: 36.

阐释，特别是对语言结构、逻辑，以及语言与世界关系的研究。此前，语言被认为是一种理性知识，表达工具；而此后，语言被拔擢为哲学的基本问题，一切哲学问题都变成了语言的逻辑问题。这场席卷了西方思想界的范式大转变，在时间上恰好与以信息为研究对象的情报学的肇始和发展相吻合，可以说是为后者提供了丰厚的理论土壤。在语言学转向中，用语言构建世界、本体、思维、认识、意识、经验等概念的同时，情报学也逐渐开始了对信息构建的信息系统和知识世界的考察。特别是语言学中对语法的抽象思考，“语词——世界”之间的抽象关联，“语词——规则”之间的形式关联，“语词——现象”之间的经验关联，以及“语词——实体”之间的具体关联都对情报学理解信息本质、形成有关信息的语法、语义、语用层级的理论性思考有重要的启发。

在语言学转向的背景下，情报学语境中的信息，逐渐从信号度量^①、系统负熵^{②,③}等本理论意义的概念，发展为认识论意义下的“为了特定的目的产生、传递、交流并应用于人类社会实践活动，包括一切由人类创造的语言、符号和其他物质载体表达和记录的数据、消息、经验、知识”^④。从这种表述中可以清晰的发现，情报学的信息理论建构在具象的客观世界之外，是由人脑活动对客观事物产生的判断和描述建构起来的抽象世界。信息作为主体对客观实在的认知反映，既可以在结构和演化上体现主体的认知特征，也可以在语义内容上反映客观实在事件的运动特征。信息还具有间接存在性和相对实在性。由信息构建的客观不实在的世界是物理世界在人的主观世界中的反映，是一种间接存在，但其可以通过物质载体进行物理化显现，显现成为某种由信息构建的“情报空间”，在其中信息不但可以视为客观实在的自在物（来源于其反应的客观实在和物理化的显现载体），也是具有运动规律的自为物（源于其客观内容的结构性和认知行为的规律性）。

可以把由人类实践行为所涉及的信息构成的，包含作为认知主体的人具有的知识背景的信息集合，定义为人类情报空间。之所以使用“情报空间”一词是因为情报具有智能的含义，可以作为对信息、知识和智能的集合体的代称。情报空间既有微观层面的意义，也有中观和宏观层面的意义。在微观层面，每个不同的个体，具有各自独特的情报空间，该空间的特征与不同个体所处的时空环境相关；在中观层面，各类信息机构、智能信息系统或某种文化集合可以视作面向多人的情报空间，是不同的个人情报空间通过信息流动构成的有机统一的共同体；而在宏观层面，人类具有统一的情报空间，它包含了人类历史发展以来经历和探索到的全部信息，是人类最广义的信息集合，波普尔意义的世界三可以认为是人类宏观情报空间的一个子集。

情报空间是一个开放的信息系统。信息是构成人类情报空间的最小单位，必须进入情报空间后引起情报空间中已有的知识结构的运动或变迁才能发挥价值，而人的知识结

① Shannon C. A mathematical theory of communication [J]. The Bell System Technical Journal. 1948, 27: 379-423

② Wiener N. The human use of human beings:cybernetics and society [M]. Boston: Houghton Mifflin Comp, 1950.

③ Brillouin L. Science and Information Theory [M]. New York: Academic Press Inc, 1956.

④ 马费成等. 信息管理学基础[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2004.

构也都只能以信息的形式向他人起作用,情报空间的演化和扩充也必定是以信息的持续输入为源泉。库恩^①的科学范式的演进理论,是从动力视角对情报空间的知识进化做出的解读。布鲁克斯^②的对数透视原理,是信息或知识在情报空间中的时空分布规律,说明了在情报空间中,信息或知识的有序演进是以人类认知行为为根本动力的。马费成^③关于情报空间六个基本原理的总结,为情报空间的确立梳理了理论基础,也对情报空间的特征揭示做了铺垫。野中郁次郎和竹内弘高^④基于显性与隐性知识相互转化的 SECI 模型为信息在情报空间中的运动作了解读。宋恩梅^⑤基于信息交流的 S-C-R 模式提出了情报空间组织、传递和利用的三维立体模型。无论是微观层面还是中、宏观层面,情报空间都不断的与外界进行着信息的交换,其内部也在进行着不断的演化、更新和拓展,最终实现知识的创新涌现。

当信息进入认知主体的情报空间后,必然会与主体已有的知识结构发生作用,当经过信息或知识单元之间的整合、分裂、迭代、替换等作用后,新的知识结构或新的智能便产生了。这个过程正是知识创新、知识演化、情报空间得到拓展的过程。人的主观能动的认知行为,从客观物理世界的现象中发现,归纳,总结和推理,为人类情报空间不断提供新的信息。情报空间具有耗散结构的特点。当外界信息的负熵流,通过组合迭代形成的新的知识单元,情报空间中的知识结构便发生增长与拓展,因此情报空间能随着信息的产生、输入、输出不断形成耗散结构。依据耗散结构理论,当负熵流输入时,系统只有远离平衡态才可能形成新的有序结构,在近平衡态时,新的有序结构不可能出现。同样,信息作用于情报空间的知识结构时,如果输入的情报与原有知识结构处于近平衡态,即在原有知识系统“规范”之中时,它只能有序地融入或链接到原有知识结构中,增加原有知识系统的知识量;当其与原有的知识结构处于远平衡态,即只有突破原有的“规范”才能产生新知识时,就有可能形成新的有序知识结构,导致重大的科学发现。

互联网的信息内容环境,从不同的角度看,涵盖了微观、中观、宏观情报空间结构,是网络监管者、企业、用户等主体的情报空间的外化载体。信息在网络内容环境中的流动实际上就是知识在不同层级的情报空间中被组合、生产、聚合、分化、检验的过程。对这个流动过程的干预,就是对社会的知识生产和运动的外部刺激。情报空间具有信息动态有序结构,符合人的认知行为有序以及客观物理世界的有序,也符合知识生成与演化的一般规律,完全有能力通过信息自组织行为和有序特性,推动人类的认知和实践活动的进步。考察情报空间中的知识生产和运动规律,通过现代通讯技术对知识的复杂性

① 托马斯·库恩. 科学革命的结构 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.

② Brookes B C. Foundations of information science. Part III. Quantitative aspects: Objective maps and subjective landscape [J]. *Journal of Information Science*, 1980, 2: 269-275

③ 马费成. 论情报学的基本原理及理论体系构建 [J]. *情报学报*, 2007, 26(1): 3-13.

④ Nonaka I, Takeuchi H. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation* [M]. NY: Oxford University Press, 1995.

⑤ 宋恩梅. 情报空间构建: 情报学的新透视 [J]. *图书情报工作*, 2008, 52(7): 63-66.

演化过程给予维护,可以更加有效地组织信息资源,构建智能情报系统,促进信息的自组织,实现高效的知识创新。在这个过程中,基于复杂科学理论和方法的复杂科学范式,结合基于人类认知科学的认知观范式,也将推动情报学研究新发展。

8.4. 结论与展望

本文通过对我国互联网内容监管政策体制演化历史的挖掘,提炼出了我国互联网内容监管机制模型。在紧密结合当前互联网服务和内容环境发展变化的现实情况的基础上,通过专家访谈,对当前的网络内容监管机制做出了评价,提出了建议。同时借鉴复杂性科学和复杂适应系统理论,超越传统治理理念,提出了互联网信息内容复杂适应性监管机制,为相关政策体制和监管机制的革新提供了另一种思路。

本文发现:

1, 我国的互联网内容监管是一个复杂的功能体系。它作为我国互联网监管战略中一个重要的方面,拥有分层立体的概念结构。内容监管并不是单一的政策集合,而是以直接、间接、辅助三种作用层级分散在十四类监管功能领域中。不同领域中的监管的互动可以通过政策引用关系来描绘。网络信息服务类监管是内容监管的核心部分,由此而产生的监管政策支持着其他领域监管活动的进行。根据监管政策特征,演化历史可以划分为1994-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011四个阶段,表示了互联网发展经历的基础设施建设、网络服务发展、信息内容爆炸、以及新型网络服务四个标志性历史时期。在不同的历史时期中,监管的主要方式和侧重都各有不同。

2, 互联网内容监管工作由大量的监管主体共同承担。公安部、信产部(工业和信息化部)、文化部、国家广电和新闻出版管理机构等部门共同构成了网络内容监管的核心主体。主体之间协同合作,共同对网络信息内容开展多层次多角度的监管。主体之间的合作并不是在具体的职能领域中小规模的自发协作,而是在统一的安排部署下,对特定历史时期中的重点监管问题展开跨部门的大规模协作监管。

3, 监管主体采取了多种措施、策略对互联网信息内容开展监管。从政策文本中提炼出了21种微观监管措施,构成了7种中观监管策略和5种宏观监管方略。在这个监管策略体系中,以前置审批、过程监控、事后追责等策略构成的制度化监管是监管的主要办法。随着网络的发展,制度化监管的比例逐渐下降,从监管的主要手段转变为基础的制度支撑。而以多个监管主体对专项内容开展的联合整治行动为代表的运动式监管成为监管的主要方式。同时,互联网企业承担大量监管工作的代理式监管也是我国互联网内容监管的重要特色。

4, 监管主体、客体、策略,彼此相互适应,相互依存,不断演化,推动监管机制逐步走向综合治理。对互联网内容环境的管理需求与网络服务产业的发展需求之间的矛盾,是监管机制演化的主要动力。在此推动下,互联网监管主体与客体之间通过监管政策的政策工具和政策学习循环,彼此互动,在不同的历史时期表现出了不同的监管机制

特征。这一过程，既有微观的适应机制，也有宏观的演化路径。在网络信息服务日益多元、更新不断迅速的当前时期，一种平衡兼顾多种主体利益诉求的综合治理机制正在显示出其优势。

5, 虽然还在不断的发展完善, 但当前的网络监管机制暴露出目标不明、资源匮乏、系统不协调、难以适应新型网络传播技术等弊端。这需要监管者持续关注, 增加投入, 完善监管体制协调, 加强部门监管方式的执行力度, 同时还需要兼顾多元主体不同的利益诉求和价值目标。

6, 互联网信息内容环境是一个复杂适应系统。传统治理理论在近几年的实践中暴露出了局限性。本文建议, 在复杂管理的思想下, 政府监管部门应更注重激励用户生产优质信息, 通过法律和技术手段确保信息流动通常, 下放重组部分信息决策权给用户主体和互联网企业, 使之成为监管网络内容维护信息质量的主要角色。通过构建多样化的用户组织, 协调、衔接各方主体的关系, 最终推动网络信息内容环境自组织有序化。

本文应用了情报学的信息分析方法和社会研究中的调查访谈与质性研究方法, 以网络内容监管为课题, 结合了定量化和定性化的分析, 在实证研究、规范研究和理论探讨中取得平衡, 拓宽了情报学的研究视野, 加深了相关研究的理论和实证程度。

有关中国互联网信息内容监管的课题是近期学术界研究的热门话题。国外研究者往往开展监管技术的测量实证研究, 或对网络企业承担的监管工作做出评价, 其中不乏基于自由价值的偏好而采取批评立场的研究。但中国互联网内容监管已经开展了 20 年, 既有成功经验, 又有需要改进或改革的缺陷部分。监管的体制和机制特征都深深的植根于中国特殊的政治、社会和互联网环境中。中国学者, 特别是情报学者, 应该以其专业理论方法和贴近中国实际的优势, 对相关领域开展更多更深入更客观的研究, 为中国情报学在智识自由研究领域的拓展做出推动。

本文基于中国互联网内容监管政策体制, 回答了“什么是互联网内容监管”、“互联网内容监管如何开展”、“互联网内容监管效果如何”等问题。在这个课题上开展的后续研究可以更加侧重实证工作, 特别是对监管行为对互联网产业的成本压力、对用户行为的影响开展的实证评价, 将会很有研究意义。同时, 对多种治理理论, 以及本文提出的复杂适应性监管机制开展政策仿真实验, 也会为相关政策分析提供更多量化的数据支持。从知识管理范式、复杂科学范式出发, 对社会知识生产和运动开展理论研究, 以社会宏观视角对网络内容监管展开评价研究, 也是值得情报学研究重视的下一个研究方向。

参考文献

中文文献

- [1] 波普尔. 客观知识: 一个进化论的研究 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2005.
- [2] 曹海涛. 从打击网络谣言看互联网的治理 [J]. 新闻战线, 2013, (10): 56-57.
- [3] 柴玉梅, 熊德兰, 咎红英. Web 文本褒贬倾向性分类研究 [J]. 计算机工程, 2006, 32(17): 89-91.
- [4] 陈亮, 马费成, 汪斌. 简论国家信息政策体系构建 [J]. 情报学报, 2002, 21(5): 592-597.
- [5] 陈儒, 张宇, 刘挺. 面向中文特定信息变异的过滤技术研究 [J]. 高技术通讯, 2005, 15(9): 7-12.
- [6] 陈桃生. 网络环境中的言论自由极其规制 [J]. 贵州大学学报 (社会科学版), 2006, 24 (1): 49-54.
- [7] 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 22.
- [8] 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 12-13.
- [9] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [10] 程妮, 崔建海, 王军. 国外信息过滤系统的研究综述 [J]. 现代图书情报技术, 2005, 124 (6): 30-38.
- [11] 代六玲. 互联网内容监管系统关键技术的研究 [D]. 南京: 南京理工大学, 2004.
- [12] 杜永明. 全球传播治理: 国际传播由“制”到“治”的范式转换 [J]. 世界经济与政治, 2003 (10).
- [13] 方滨兴. 建设网络应急体系 保障网络空间安全 [J]. 通信学报, 2002, 23(5): 4-8.
- [14] 方明. 论中国网络媒体的管理 [D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2002.
- [15] 方焯, 吴黎华, 孙韶华. 文化部 PK 新闻出版总署: 谁对网络游戏说了算 [EB/OL]. 经济参考报. http://news.xinhuanet.com/newmedia/2009-11/04/content_12382402.htm, 2009-11-04.
- [16] 高宏存, 于正. 感知国家话语下市场话语的脉动——我国网络新媒体管理政策的宏观思考 [J]. 江汉大学学报 (人文科学版), 2010, 29(6): 31-37.
- [17] 高庆狮, 李莉, 刘宏岚. 基于语义单元表示树剪枝的关键词过滤方法 [J]. The tenth annual meeting of CAST, 2008: 347-354.
- [18] 顾亦周. 电子把关: 大陆中文网络信息交互平台文本过滤现象初探 [D]. 苏州: 苏州大学, 2007.
- [19] 顾忠华. 科恩、韦伯和社会科学的典范问题 [J]. 当代, 1998, 123: 36.
- [20] 郭红玲. 公共政策学导论 [M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2007: 264-265.
- [21] 何艳玲. 中国国务院 (政务院) 机构变迁逻辑——基于 1949-2007 年间的数据分析 [J]. 公共行政评论, 2008, (1): 132-155.
- [22] 黄晓斌, 邱明辉. 网络信息过滤方法的比较研究 [J]. 大学图书馆学报, 2005, 1: 42-48.
- [23] 霍尔姆斯, 桑斯坦. 权利的成本: 为什么自由依赖于税 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [24] 霍兰. 隐秩序: 适应性造就复杂性 [M]. 上海: 上海科技教育出版社, 2000.
- [25] 霍兰. 涌现——从混沌到有序 [M]. 上海: 上海科学技术出版社, 2001.246.
- [26] 蒋园园. 复杂理论视阈下的教育政策执行研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2010.
- [27] 金登. 议程、备选方案与公共政策 (第二版) [M]. 北京: 人民大学出版社, 2004: 209.
- [28] 金珠, 林鸿飞, 赵晶. 基于 HowNet 的话题跟踪及倾向性分类研究 [J]. 情报学报, 2005, 24(5): 555-561.
- [29] 库恩. 科学革命的结构 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [30] 李晶. 新加坡网络内容管制制度述评——兼论中国相关制度之完善 [J]. 公安大学学报 (自然科学版), 2002, 30 (4): 45-49.
- [31] 李琴. 论第三部门的兴起与公共政策主体的创新 [J]. 四川教育学院学报, 2009, 25(3): 47-48.
- [32] 李小宇, 罗志成. 中文维基百科演化趋势与政策环境结构研究 [J]. 情报杂志, 2009, (02): 160-166.
- [33] 李小宇. Web2.0 网络社区自生秩序演化机制研究——以维基百科为例 [D]. 武汉: 武汉大学, 2009.
- [34] 李滢. 聚焦于内容管制的互联网综合治理 [D]. 苏州: 苏州大学, 2007.
- [35] 李永刚. 国家防火墙: 中国互联网的监管逻辑 [J]. 二十一世纪, 2008, 106 (4): 79-87.
- [36] 李永刚. 我们的防火墙: 网络时代的表达与监管 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009.
- [37] 李永刚. 中国互联网内容监管的变迁轨迹——基于政策学习理论的简单考察 [J]. 南京工业大学学报 (社会科学版), 2007, 6 (2): 44-48.

- [38] 李永刚. 中国互联网内容监管的预期与效果——事实及评价 [J]. 江苏行政学院学报, 2008, 38 (2): 90-95.
- [39] 梁战平. 情报学若干问题辨析 [J]. 情报理论与实践, 2003, 26(3): 193-198.
- [40] 林震. 政策网络分析 [J]. 中国行政管理, 2005, 243(9): 36-39.
- [41] 刘兵. 关于中国互联网内容管制理论研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2007.
- [42] 刘凤朝, 徐茜. 中国科技政策主体合作网络演化研究 [J]. 科学学研究, 2012, 30(2): 241-248.
- [43] 刘洪, 姚立. 管理复杂适应组织的策略 [J]. 系统辩证学学报, 2004, 12(2): 42-47.
- [44] 刘萃. 试析我国互联网内容管理体制及其改进 [D]. 上海: 复旦大学, 2011.
- [45] 刘荣, 刘艳. 善治语境下网络谣言治理的多元主体结构 [J]. 广西社会科学, 2012, 207(9): 103-107.
- [46] 刘新萍, 王海峰, 王洋洋. 议事协调机构和临时机构的变迁概况及原因分析——基于1993-2008年间的的历史数据 [J]. 中国行政管理, 2010, 303(9): 42-46.
- [47] 鲁炜. 网络空间的自由与秩序——在第五届中英互联网圆桌会议上的主旨演讲 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/09/c_125349386.htm, 2013-09-09.
- [48] 罗媛. 基于文本分析的我国互联网政策制定主体研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2012.
- [49] 马费成, 宋恩梅, 张勤. IRM-KM 范式与情报学发展研究 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008.
- [50] 马费成, 夏永红. CAS 理论的维基百科序化机制研究 [J]. 图书馆论坛, 2008, 28 (6): 85-92.
- [51] 马费成. 论情报学的基本原理及理论体系构建 [J]. 情报学报, 2007, 26(1): 3-13.
- [52] 马费成等. 信息管理学基础[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004.
- [53] 钱伟刚. 网络媒体的发展与管制 [D]. 杭州: 浙江大学, 2004.
- [54] 任丙强. 我国互联网内容管制的现状及存在的问题 [J]. 信息网络安全, 2007, 10: 33-36.
- [55] 任卫东. 基于复杂科学的公共政策优化研究 [J]. 知识经济, 2008, (6): 74-75.
- [56] 萨巴蒂尔. 政策过程理论 [M]. 北京: 三联书店, 2004: 19.
- [57] 桑玉成, 刘百鸣. 公共政策导论 [M]. 上海: 复旦大学出版社: 1991.
- [58] 申志伟. 基于电信运营企业的互联网治理研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2012.
- [59] 沈丽虹, 周昌乐. 基于语义空间的支持向量机的文本过滤 [J]. 计算机应用, 2005, 25(3): 664-665.
- [60] 石凯, 胡伟. 政策网络理论: 政策过程的新范式 [J]. 国外社会科学, 2006, 3: 28-35.
- [61] 宋恩梅. 情报空间构建: 情报学的新透视 [J]. 图书情报工作, 2008, 52(7): 63-66.
- [62] 宋强, 李钢. 基于博弈模型的互联网低俗内容监管可行性研究 [J]. 电信科学, 2011, (7): 52-58.
- [63] 孙强, 李建华, 李生红. 基于一类分类法的不良信息过滤模型 [J]. 上海交通大学学报, 2005, 39(12): 1993-1996.
- [64] 孙玉涛, 曹聪. 战略情境转变下中国创新政策主体合作结构演进实证 [J]. 研究与发展管理, 2012, 24(4): 93-101.
- [65] 谭希培, 李仲陶. 论我国网络社会信息管理制度创新 [J]. 湖南文理学院学报 (社会科学版), 2003, 28 (6): 65-69.
- [66] 屠正锋. 中国传媒业运行的监管与规范 [D]. 上海: 复旦大学, 2007.
- [67] 王洪波. 各国互联网不适宜内容政府管制比较研究 [D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2005.
- [68] 王军. 法治与媒体管制国际学术研讨会纪要 [J]. 现代传媒, 2004, 126 (1): 111.
- [69] 王湘军. 我国电信业政府监管机构重构研究 [J]. 行政法学研究, 2010, (3): 42-49.
- [70] 王燕, 杨文阳, 张屹. 中国网络文化安全发展现状及相关政策研究 [J]. 情报杂志, 2008, (4): 145-147.
- [71] 乌静, 白淑英. 论我国互联网管制的政策主体与能力提升问题 [J]. 黑龙江社会科学, 2009, 115(4): 45-48.
- [72] 乌静. 我国互联网治理政策中的问题及对策研究 [D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2008.
- [73] 吴飞, 林敏. 政府的节制与媒体的自律——英国传媒管制特色初探 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2005, 35 (2): 110-118.
- [74] 吴彤. 自组织方法论研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2001.
- [75] 谢识予. 经济博弈论 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002: 28.
- [76] 谢永江. 论我国互联网治理体制的完善 [J]. 江西社会科学, 2011, (1): 178-182.
- [77] 杨丹华. 政策网络治理及其研究述论 [J]. 理论导刊, 2010, 7: 89-92.
- [78] 杨会永, 李晓娟. 美国宪法第一修正案的理论阐释与媒体管制 [J]. 河南科技大学学报 (社会科学)

- 学版). 2008, 26 (3): 90-93.
- [79] 姚源. 我国互联网治理研究 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2012.
- [80] 叶敏, 唐亚林. 论我国网络政治文化的理性化建构 [J]. 新视野, 2009, 4.
- [81] 叶敏. 中国互联网治理: 目标、方式与特征 [J]. 新视野, 2011, (1): 45-47.
- [82] 尤海波, 郑晓亚. 中国互联网内容规制研究——基于信息外部性的视角 [J]. 云南大学学报法学版, 2012, 25(1): 143-148.
- [83] 湛昇华, 沈小峰. 普利高津与耗散结构理论 [M]. 西安: 陕西科学技术出版社, 1982.
- [84] 张东. 中国互联网信息治理模式研究 [D]. 北京: 中国人民大学, 2010.
- [85] 张化冰. 互联网内容规制的比较研究 [D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2011.
- [86] 张磊. 中国“国家内部网”模型与内容管制模式选择 [J]. 财经研究, 2000, 26 (9): 44-49.
- [87] 张涛. 互联网的问题来自互联网外——专访南京大学行政管理学院副教授李永刚 [EB/OL]. <http://www.chinavalue.net/Figure/show.aspx?id=1782>, 2010-05-10.
- [88] 赵晓洪. 媒体管制的历史和当前面临的挑战 [D]. 成都: 四川大学, 2006.
- [89] 钟瑛. 互联网管理模式、原则及方法探析 [J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2010, 32(1): 46-49.
- [90] 钟瑛. 我国互联网管理模式及其特征 [J]. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2006, 8 (2): 31-35.
- [91] 周煜. 技术逻辑之殇——论互联网治理之缘起 [J]. 新闻界, 2009, (2): 28-30.
- [92] 朱亚鹏. 公共政策研究的政策网络分析视角 [J]. 中山大学学报(社会科学版), 2006, 3: 80-83.
- [93] 朱焯行, 戴冠中, 慕德君, 李艳玲. 基于内容审查过滤的网络安全研究 [J]. 计算机应用研究, 2006, 10: 130-132.

英文文献

- [94] Aase N, Crandall J, Diaz, A, et al. Whiskey, weed, and Wukan on the World Wide Web: On measuring censors' resources and motivations [A]. In 2nd USENIX Workshop on Free and Open Communication on the Internet (FOCI'2012) [C]. Bellevue, WA: 2012.
- [95] Armond M. State Internet regulation and the dormant commerce clause [J]. 17 Berkeley Tech. L. J., 2002: 379-400.
- [96] Arthur C. Google fails to renew licence in China [EB/OL]. The Guardian, <http://www.theguardian.com/technology/2010/apr/01/google-china-licence-expires>, 2010-04-01.
- [97] Babbie E. The Practice of Social Research, [M]. 11th ed, Belmont, CA., Thomson Wadsworth, 2007.
- [98] Baird Z. Governing the Internet: Engaging government, business, and nonprofits [J]. Foreign Affairs, 2002, 81(6): 15-20.
- [99] Bamman D, O'Connor B, Smith N. Censorship and deletion practices in Chinese social media [J/OL]. First Monday, 2012, 17(3). DOI: <http://dx.doi.org/10.5210%2Ffm.v17i3.3943>
- [100] Bellamy R, Castiglione D. Legitimizing the euro-“polity” and its “regime”: The normative turn in EU studies [J]. European Journal of Political Theory, 2003, 2(1): 7-34.
- [101] Benkler Y. Communications infrastructure regulation and the distribution of control over content [J]. Telecommunications Policy, 1998, 22(3): 183-196.
- [102] Berelson B. Content Analysis in Communication research [M]. New York: Free Press, 1952.
- [103] Berlin I. Four Essays on Liberty [M]. New York, NY: Oxford University Press, 1969.
- [104] Bernstorff J. Democratic global Internet regulation? Governance Networks, international law and the shadow of hegemony [J]. European Law Journal, 2003, 9(4): 511-526.
- [105] Blasi V. The checking value in First Amendment theory [J]. Law & Social Inquiry, 2(3): 521-649.
- [106] Boas T. Weaving the authoritarian web: The control of Internet use in nondemocratic regimes [A]. In J. Zysman & A. Newman (eds.), How Revolutionary was the Digital Revolution: National Responses, Market Transitions, and Global Technology [C]. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2006: 373-390.
- [107] Bollinger L. The tolerant society: A response to critics [J]. Columbia Law Review, 1990, 90: 979.
- [108] Braman S. Change of State: Information, Policy, and Power [M]. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press, 2006.
- [109] Braman S. The Emergent Global Information Policy Regime [A]. In S. Braman (ed.), The Emergent Global Information Policy Regime [C]. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004: 12-37.
- [110] Brenner D L. Ownership and content regulation in merging and emerging media [J]. DePaul Law Review, 1996, (45): 1009-1035.
- [111] Brillouin L. Science and Information Theory [M]. New York: Academic Press Inc, 1956.

- [112] Brookes B C. Foundations of Information Science. Part III. Quantitative Aspects: Objective Maps and Subjective Landscape [J]. *Journal of Information Science*, 1980, 2: 269-275.
- [113] Brown I. Internet censorship: Be careful what you ask for [A]. In S. K. Schroeder & L. Hanson (eds.), *Freedom and Prejudice: Approaches to Media and Culture* [C]. Istanbul: Bahcesehir University Press, 2006: 74-91.
- [114] Browne M. The field of information policy: 1. Fundamental concepts [J]. *Journal of Information Science*, 1997, 23(4): 261-275.
- [115] Browne M. The field of information policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies [J]. *Journal of Information Science*, 1997, 23(5): 339-351.
- [116] Burnett S, Feamster N. Making sense of Internet censorship: A new frontier for Internet measurement [J]. *ACM SIGCOMM Computer Communication Review*, 2013, 43(3): 84-89.
- [117] Cherry B A, Bauer J M. Adaptive regulation: Contours of a policy model for the Internet economy [A]. In the 15th Biennial Conference of the International Telecommunications Society. [C]. Berlin, Germany, 2004.
- [118] Cherry B A. Misusing network neutrality to eliminate common carriage threatens free speech and the postal system [J]. *North Kentucky Law Review*, 2006, 33: 483-511.
- [119] Cherry B A. The telecommunications economy and regulation as coevolving complex adaptive systems: Implications for federalism [J]. *Federal Communications Law Journal*, 2007, 59(2): 369-402.
- [120] Cheung A S Y. The business of governance: China's legislation on content regulation in cyberspace [J]. *New York University Journal of International Law and Politics*, 2006, 38: 1-37.
- [121] Christou G, Simpson S. Gaining a stake in global Internet governance: The EU, ICANN and strategic norm manipulation [J]. *European Journal of Communication*, 2007, 22:147-164.
- [122] Clayton R. Failures in a hybrid content blocking system [J]. *Lecture Notes in Computer Science*, 2006, 3856: 78-92.
- [123] Cohen M D, March J G, Olsen J P. A garbage can model of organizational choice [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1972, 17: 1-25.
- [124] Cooke L. Controlling the net: European approaches to content and access regulation [J]. *Journal of Information Science*, 2007, 33(3): 360-376.
- [125] Deibert R J, Villeneuve N. Firewalls and Power: An overview of global state censorship of the Internet [A]. In M. Klang & A. Murray (eds.), *Human Rights in the Digital Age*[C]. London: Glass House, 2004: 111-124.
- [126] Deibert R J. Dark guests and great firewalls: The Internet and Chinese security policy [J]. *Journal of Social Issues*, 2002, 58(1): 143-159.
- [127] Dornseif M. Government mandated blocking of foreign Web content [A]. In J. Knop, W. Haverkamp, & E. Jessen (eds.), *Security, E-Learning, E-Services: Proceedings of the 17. DFN-Arbeitstagung ueber Kommunikationsnetze* [C], 2004: 617-648.
- [128] Drezner D. The global governance of the Internet: Bringing the state back in [J]. *Political Science Quarterly*, 2004, 119(3):477-498.
- [129] Dutton W, Peltu M. The emerging Internet governance mosaic: Connecting the pieces [J]. *Information Polity*, 2007, 12(1):63-81.
- [130] Eckardt M. Explaining legal change from an evolutionary economics perspective [J]. *German Law Journal*, 2008, 9(4): 437-464.
- [131] Eisner M A. Policy Regimes in Political Time: Path Dependency, Regime Change and the Case of US Financial Regulation [C]. *International Conference on Public Policy*, Grenoble, France: 2013, June 26-28.
- [132] Endeshaw A. Internet regulation in China: The never-ending cat and mouse game [J]. *Information & Communications Technology Law*, 2004, 13(1): 41-57.
- [133] Feamster N, Balazinska M, Harfst G, et al. Infranet: Circumventing web censorship and surveillance [A]. In D. Boneh (Chair), *11th USENIX Security Symposium* [C]. San Francisco, CA., 2002.
- [134] Feir S E. Regulations restricting Internet access: Attempted repair of rupture in China's Great Wall restraining the free exchange of ideas [J]. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 1997, (6): 361-390.
- [135] Fish S. *Is There a Text in This Class?: The Authority of Interpretive Communities* [M]. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1980. Mill JS. *On Liberty and Other Essays* [M]. New York, NY: Oxford University Press, 2008.
- [136] Fletcher O. Google applies for online map license in China [EB/OL]. *The Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303714704576384852834672330>,

- 2011-01-14.
- [137] Fu K, Chan C, Chau M. Assessing censorship on Microblogs in China: Discriminatory keyword analysis and the Real-Name registration policy [J]. *IEEE Internet Computing*, 2013, 17(3): 42-50.
- [138] Goldsmith J. Regulation of the Internet: Three persistent fallacies [J]. *Chicago-Kent Law Review*, 1998, (73): 1119-1132.
- [139] Goldsmith J. Unilateral regulation of the Internet: a modest defence [J]. *European Journal of International Law*, 2000, 11(1): 135-148.
- [140] Gomez J. Dumbing down democracy: Trends in Internet regulation, surveillance and control in Asia [J]. *Pacific Journalism Review*, 2004, 10(2): 130-150.
- [141] Greenawalt K. Free speech Justifications [J]. *Columbia Law Review*, 1989, 89: 119.
- [142] Haken H. Information and Self-Organization: A Macro Approache to Complex System [M]. Berlin: Springer-Verlag, 1988.
- [143] Harwit E, Clark D. Shaping the internet in China: Evolution of political control over network infrastructure and content [J]. *Asian Survey*, 2001, 41(3): 377-408.
- [144] Henn J. Targeting transnational Internet content regulation [J]. *Boston University International Law Journal*, 2003, 21: 157-177.
- [145] Hoffman D, Novak T, Schlosser A. Locus of control, web use, and consumer attitudes toward Internet regulation [J]. *Journal of Public Policy & Marketing*, 2003, 22(1):41-57.
- [146] Hofmann J. Internet governance: A regulative idea in flux [A]. In R. Kumar & J. Bandamutha (eds.), *Internet Governance: An Introduction* [C]. Hyderabad: ICFAI University Press, 2005: 74-108.
- [147] Hong J. The control of the Internet in Chinese societies: Similarities, differences, and implications of the Internet policies in China, Hong Kong, Taiwan, and Singapore [J]. *the Asia Internet Rights Conference*, Seoul, Korea, 2001.
- [148] Jiang M. Authoritarian informationalism: China's approach to Internet sovereignty [A]. In P. O'Neil & R. Rogowski (eds.), *Essential Reading of Comparative Politics (4th Ed.)* [C]. New York, NY: Norton & Company, 2012.
- [149] Johnson D R, Post D. Law and borders -- The rise of law in cyberspace [J]. *Stanford Law Review*, 1996, (48): 1367-1402.
- [150] King G, Pan J, Roberts M E. How censorship in China allows government criticism but silences collective expression [J]. *American Political Science Review*, 2013, 107: 326-343.
- [151] Kingdon J W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.) [M]. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- [152] Klein H. ICANN and Internet Governance: Leveraging technical coordination to realize global public policy [J]. *The Information Society*, 2002, 18: 193-207.
- [153] Krasner S D. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables [M]. In Krasner S. D. (ed.), *International Regimes*. Ithaca, N. Y: Cornell University Press, 1983: 355-368.
- [154] Kristof N D. China vs. the net [N]. *New York Times*, 2006-06-20.
- [155] Lacharite J. Electronic decentralisation in China: A critical analysis of Internet filtering policies in the People's Republic of China [J]. *Australian Journal of Political Science*, 2002, 37(2): 333-346.
- [156] Leaffer M. Domain names, globalization, and Internet governance [J]. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1998, 6(1): 139-165.
- [157] Lee J, Liu C, Li W. Searching for Internet freedom in China: A case study on Google's China experience [J]. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 2013, 31(2): 405-434.
- [158] Lee M. Google has applied for Google maps licenses in China: Report [EB/OL]. Reuters, <http://www.reuters.com/article/2011/06/14/us-google-china-idUSTRE75DIU020110614>, 2011-01-14.
- [159] Lessig L. *Code and other laws of cyberspace* [M]. New York, NY: Basic Books, 1999.
- [160] Lessig L. The law of the horse: What cyberlaw might teach [J]. *Harvard Law Review*, 1999, (113): 501-546.
- [161] Lessig L. The path of cyberlaw [J]. *The Yale Law Journal*, 1995, 104(7): 1743-1755.
- [162] Li C. Internet content control in China [J]. *International Journal of Communications Law and Policy*, 2003/2004, 8: 1-38.
- [163] Liang B, Lu H. Internet development, censorship, and cyber crimes in China [J]. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2010, 26(1): 103-120.
- [164] Liang C. Red light, green light: Has China achieved its goals through the 2000 Internet regulations? [J]. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2001, (34) : 1417-1442.
- [165] Liu C. Internet censorship as a trade barrier: A look at the WRO consistency of the Great Firewall in

- the wake of the China-Google dispute [J]. *Geo. J. Int'l L.*, 2010-2011, 42: 1199-1240
- [166] Liu S. Structuration of information control in China [J]. *Cultural Sociology*, 2011, 5(3): 323-339.
- [167] MacKinnon R. Flatter world and thicker walls? Blogs, censorship and civic discourse in China [J]. *Public Choice*, 2008, 134(1): 31-46.
- [168] May P J, Jochim A E. Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing [J]. *Policy Studies Journal*, 2013, 41(3): 538-60.
- [169] McCain K W, Salvucci L J. How influential is Brooks' 'Law'? A longitudinal citation context analysis of Frederick Brooks' *The Mythical Man-Month* [J]. *Journal of Information Science*, 2006, 32(3): 277-295.
- [170] McCain K W. Assessing an author's influence using time series historiographic mapping: The oeuvre of Conrad Hal Waddington (1905-1975) [J]. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 2008, 59(4): 510-525.
- [171] Meiklejohn A. *Free Speech and Its Relation to Self-Government* [M]. Clark, NJ: Harper Collins, 1948.
- [172] Mill J S. *On Liberty* [M]. Harmondsworth, England: Penguin Press, 1974.
- [173] Mueller M, Mathiason J, Klein H. The Internet and global governance: Principles and norms for a new regime [J]. *Global Governance*, 2007, 13(2): 237-254.
- [174] Mueller M. ICANN and Internet governance sorting through the debris of 'self-regulation' [J]. *info*, 1999, 1(6): 497-520.
- [175] Mueller M, Mathiason J, McKnight L. Making sense of "Internet Governance:" Defining principles and norms in a policy context [A]. In D. MacLean (ed.), *Internet Governance: A Grand Collaboration (ICT Task Force Series 5)* [C]. New York: 2004: 73-99.
- [176] Mueller M L. China and global Internet governance: A tiger by the tail [A]. In R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski & J. Zittrain (eds.), *Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace* [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 2011: 177-194.
- [177] Nonaka I, Takeuchi H. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation* [M]. NY: Oxford University Press, 1995.
- [178] OpenNet Initiative. Country profiles: China 2011 [EB/OL]. [https://opennet.net/research/profiles/china\[2012-08-29\]](https://opennet.net/research/profiles/china[2012-08-29])
- [179] Qiu J. The Internet in China: Data and issues [A]. Paper presented at Annenberg Research Seminar on International Communication, October 1, 2003.
- [180] Qiu J L. The Internet in China: Data and issues [A]. In Annenberg Research Seminar on International Communication [C]. 2003.
- [181] Qiu J L. Virtual censorship in China: Keeping the gate between the cyberspaces [J]. *International Journal of Communications Law and Policy*, 1999, 4: 1-25.
- [182] Rhodes R A W. Policy networks in British political science [A]. In R. A. W. Rhodes (ed), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability* [M]. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.
- [183] Rhodes R A W. Policy networks: A British perspective [J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2(3): 293-317.
- [184] Rowlands I. Some compass bearings for information policy orienteering [J] *Aslib Proceedings*, 1998, 50(8): 230-237.
- [185] Sabatier P A. (ed.), *Theories of the Policy Process (2nd ed.)* [M]. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- [186] Sandvig C. Public Internet access for young children in the inner city: Evidence to inform access subsidy and content regulation [J]. *The Information Society*, 2003, 19:171-183.
- [187] Shannon C. A mathematical theory of communication [J]. *The Bell System Technical Journal*. 1948, 27: 379-423.
- [188] Shiffrin S H. *The First Amendment, Democracy, and Romance* [M], Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1990.
- [189] Sohmen P. Taming the dragon: China's efforts to regulate the Internet [J]. *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 2001, (1): 17-26.
- [190] Solum L. Models of Internet governance [A]. In L. A. Bygrave & J. Bing (eds.), *Internet Governance: Infrastructure and Institutions* [C]. New York: Oxford University Press, 2009: 48-91.
- [191] Stevenson C. Breaching the Great Firewall: China's Internet censorship and the quest for freedom of expression in a connected world [J]. *Boston College International and Comparative Law Review*, 2007, 30: 531-558.

- [192] Stone D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* [M]. New York, NY: Norton, 2002: 33.
- [193] Stone G R. Content regulation and then first amendment [J]. *William and Mary Law Review*, 1983, (25) : 189-252.
- [194] Sunday D M. A very fast substring search algorithm [J]. *Communications of the ACM*, 1990, 33(8):132-142.
- [195] Tate E D. Access to information: The Canadian experience [J]. *Journal of Information Science*, 1998, 24(2): 75-82.
- [196] Taubman G. A Not-So World Wide Web: The Internet, China, and the challenges to nondemocratic rule [J]. *Political Communication*, 1998, 15(2): 255-272.
- [197] Thompson C. Google's China problem (and China's Google problem) [N]. *New York Times*, Apr 23, 2006.
- [198] Tsui L. The Panopticon as the antithesis of a space of freedom [J]. *China Information*, 2003, 17(2): 65-82.
- [199] Weber I, Lu J. Handing over China's Internet to the corporations [J]. *International Institute for Adian Studies Newsletter*, 2003, (33): 9.
- [200] Weber I, Lu J. Internet and self-regulation in China: the cultural logic of controlled commodification [J]. *Media, Culture & Society*, 2007, 29(5): 772-789.
- [201] Whitt R. Evolving broadband policy: Taking adaptive stances to foster optimal Internet platform [J]. *CommLaw Conspectus*, 2009, 17: 417-534.
- [202] Whitt R S, Schultze S J. The new “emergence economics” of innovation and growth, and what it means for communications policy [J]. *Journal of Telecommunication and High Technology Law*, 2009, 7: 217- 316.
- [203] Whitt R S. Adaptive policymaking: Evolving and applying emergent solutions for U.S. communications policy [J]. *Federal Communications Law Journal*, 2008-2009, 61: 483- 590.
- [204] Wiener N. *The human use of human beings:cybernetics and society* [M]. Boston: Houghton Mifflin Comp, 1950.
- [205] Wilson III E. What is Internet governance and where does it come from? [J]. *Journal of Public Policy*, 2005, 25(1): 29-50.
- [206] Wong B. A matter of trust: The Internet and social change in China [J]. *China Rights Forum*, 2003, 3: 41-43.
- [207] Wright S. Government-run online discussion fora: Moderation, censorship and the shadow of control [J]. *The British Journal of Politics & International Relations*, 2006, 8(4): 550-568.
- [208] Wu T S. Cyberspace sovereignty--the Internet and the international system [J]. *Harvard Journal of Law & Technology*, 1997, (10): 647-667.
- [209] Wu W. Great leap or long march: Some policy issues of the development of the Internet in China [J]. *Telecommunications Policy*, 1996, 20(9) : 699-711.
- [210] Xu X, Mao Z, Halderman J. Internet censorship in China: Where does the filtering occur? [J]. *Passive and Active Measurement*, 2011, 6579: 133-142.
- [211] Xue S. Internet policy and diffusion in China, Malaysia and Singapore [J]. *Journal of Information Science*, 2005, 31(3): 238-250.
- [212] Zahariadis N. *Markets, States, and Public Polices: Privatization in Britain and France* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
- [213] Zhu T, Phipps D, Pridgen A, et al. The velocity of censorship: High-fidelity detection of microblog post deletions [EB/OL]. arXiv: 1303.0597, <http://arxiv.org/abs/1303.0597>, 2013-03.
- [214] Zhu T, Phipps D, Pridgen A, et al. Tracking and quantifying censorship on a Chinese microblogging site [EB/OL]. arXiv: 1211.6166, <http://arxiv.org/abs/1211.6166>, 2012-11-26.
- [215] Zittrain J, Edelman, B. Internet filtering in China [J]. *IEEE Internet Computing*, 2003, 7(2): 70-77.
- [216] Zittrain J. Internet points of control [J]. *Boston College Law Review*, 2003, 44: 653-688.

附录

195 条政策数据集

	标题	发布单位	发布时间	R	主题分类
1	中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例	国务院	1994/2/18	2	安全保密
2	公安部关于对国际联网的计算机信息系统进行备案工作的通知	公安部	1996/1/29	2	安全保密
3	公安部关于对与国际联网的计算机信息系统进行备案工作的通知[失效]	公安部	1996/1/29	2	安全保密
4	中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定	国务院	1996/2/1	2	网站联网
5	邮电部关于发布《计算机信息网络国际联网出入口信道管理办法》的通知	邮电部	1996/4/9	1	网站联网
6	邮电部关于发布《中国公用计算机互联网国际联网管理办法》的通知	邮电部	1996/4/9	1	网站联网
7	中国金桥信息网国际联网管理办法	电工部	1996/11/7	1	网站联网
8	邮电部关于通过中国公用计算机互联网利用国际互联网络信息资源从事国内计算机信息服务业务经营审批有关问题的通知	邮电部	1996/12/12	2	网站联网
9	中国互联网络域名注册实施细则[失效]	国信领办	1997/5/20	1	域名
10	中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定(1997 修正)	国务院	1997/5/20	2	网站联网
11	中国互联网络域名注册暂行管理办法	国信领办	1997/6/1	1	域名
12	计算机信息网络国际联网安全保护管理办法	公安部	1997/12/16	3	安全保密
13	中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定实施办法	国信领办	1998/2/13	2	网站联网
14	计算机信息系统保密管理暂行规定	保密局	1998/2/26	2	安全保密
15	信息产业部关于计算机信息网络国际联网业务实行经营许可证制度有关问题的通知	信产部	1998/9/18	2	网站联网
16	信息产业部关于印发《申办计算机信息网络国际联网业务主要程序》的通知[失效]	信产部	1998/9/29	1	网站联网
17	信息产业部电信管理局关于贯彻落实四部(局)规范“网吧”经营行为加强安全管理有关规定的通知	信产部	1999/1/20	2	网吧
18	国家广播电影电视总局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[失效]	广电总局	1999/10/1	3	网络视听
19	中华人民共和国公安部关于执行《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》中有关问题的通知	公安部	2000/2/13	2	安全保密
20	公安部关于加强政府宣传网站安全保护管理工作的通知	公安部	2000/2/13	2	安全保密
21	国家广播电影电视总局关于印发《信息网络传播广播电影电视类节目监督管理暂行办法》的通知[失效]	广电总局	2000/4/7	3	网络视听
22	中国互联网络域名注册应用程序	网络中心	2000/6/9	1	域名
23	中华人民共和国电信条例	国务院	2000/9/25	3	网站联网

24	互联网信息服务管理办法	国务院	2000/9/25	3	信息服务
25	中文域名注册管理办法(试行)	国新办	2000/11/1	1	域名
26	中文域名注册暂行管理办法	网络中心	2000/11/4	1	域名
27	互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定	信产部/国新办	2000/11/6	3	信息服务
28	互联网电子公告服务管理规定	信产部	2000/11/6	3	信息服务
29	信息产业部关于互联网中文域名管理的通告[失效]	信产部	2000/11/7	1	域名
30	中文域名争议解决办法(试行)[失效]	国新办	2000/11/8	1	域名
31	中国互联网络信息中心关于规范中文域名注册服务机构注册服务的通告	网络中心	2000/11/19	1	域名
32	最高人民法院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	最高法	2000/12/19	1	知识产权
33	全国人大常委会关于维护互联网安全的决定	人大常委	2000/12/28	3	安全保密
34	域名争议解决程序规则(试行)	经贸仲裁	2001/1/1	1	域名
35	互联网医疗卫生信息服务管理办法[失效]	卫生部	2001/1/3	3	卫生医药
36	互联网药品信息服务管理暂行规定[失效]	国药监局	2001/1/11	2	卫生医药
37	中央机构编制委员会办公室等五部委关于计算机信息网络经营服务场所和电子游戏厅管理职责分工的通知	中央编办/信产部/ 公安部/文化部/工商 局	2001/3/2	2	网吧
38	信息产业部关于进一步做好互联网信息服务电子公告服务审批管理工作的通知	信产部	2001/3/7	2	信息服务
39	国家药品监督管理局关于互联网药品信息服务管理有关情况说明的通知	国药监局	2001/3/28	2	卫生医药
40	互联网上网服务营业场所管理办法[失效]	公安部/信产部/文 化部/工商局	2001/4/3	2	网吧
41	国务院办公厅关于进一步加强互联网上网服务营业场所管理的通知	国务院办公厅	2001/4/3	2	网吧
42	信息产业部、公安部、文化部、国家工商行政管理总局贯彻落实国务院办公厅关于进一步加强互联网上网服务营业场所管理通知的意见	公安部/信产部/文 化部/工商总局	2001/4/25	2	网吧
43	中国互联网协会章程	网络协会	2001/5/25	1	信息服务
44	最高人民法院关于审理涉及计算机网络域名民事纠纷案件适用法律若干问题的解释	最高法	2001/7/17	1	域名
45	新闻出版总署关于对出版物使用互联网信息加强管理的通知	新闻版署	2001/8/14	2	信息服务
46	信息产业部、公安部关于采取有效措施制止红色代码恶性病毒在我国计算机网络中传播感染的紧急通知	公安部/信产部	2001/8/17	1	安全保密
47	国家药品监督管理局关于加强互联网药品信息服务管理工作的通知	国药监局	2001/9/27	2	卫生医药
48	互联网骨干网间互联服务暂行规定	信产部	2001/9/29	1	网站联网
49	信息产业部关于发布《互联网骨干网间互联管理暂行规定》的通知	信产部	2001/10/8	1	网站联网
50	共青团中央、信息产业部、公安部等关于在全国开展创建“青少年安全放心网吧”活动的通知	公安部/信产部/团 中央/防青犯罪/文 化部/工商总局	2001/10/9	2	网吧
51	教育部关于印发《高等学校计算机网络电子公告服务管理规定》的通知	教育部	2001/11/21	3	教育公益

52	中国互联网行业自律公约	网络协会	2001/12/3	3	信息服务
53	中国国际经济贸易仲裁委员会 CNNIC 通用网址争议解决程序规则	经贸仲裁	2002/1/1	1	网站联网
54	国家广播电影电视总局关于贯彻落实中办国办《关于进一步加强互联网新闻宣传和信息内容安全管理工作的意见》的通知[失效]	广电总局	2002/4/30	2	网络视听
55	文化部关于加强网络文化市场管理的通知[失效]	文化部	2002/5/10	2	网吧
56	互联网出版管理暂行规定	信产部/新闻出版署	2002/6/27	3	信息服务
57	文化部、公安部、信息产业部、国家工商行政管理总局关于开展“网吧”等互联网上网服务营业场所专项治理的通知[失效]	公安部/信产部/文化部/工商总局	2002/6/29	2	网吧
58	中国互联网络域名管理办法[失效]	信产部	2002/8/1	1	域名
59	中国互联网络信息中心关于发布《域名注册实施细则》等文件的通告	网络中心	2002/9/25	1	域名
60	中国互联网络信息中心域名争议解决办法程序规则[失效]	网络中心	2002/9/25	1	域名
61	中国互联网络信息中心域名争议解决办法[失效]	网络中心	2002/9/25	1	域名
62	中国互联网络信息中心域名注册实施细则	网络中心	2002/9/25	1	域名
63	中国互联网络信息中心关于过渡期内域名注册管理的通告	网络中心	2002/9/25	1	域名
64	中国互联网络信息中心域名注册服务机构认证办法	网络中心	2002/9/25	1	域名
65	互联网上网服务营业场所管理条例	国务院	2002/9/29	3	网吧
66	文化部关于贯彻《互联网上网服务营业场所管理条例》的通知	文化部	2002/10/11	2	网吧
67	文化部办公厅关于实施《互联网上网服务营业场所计算机经营管理系统技术规范》的通知	文化部	2002/12/9	2	网吧
68	互联网等信息网络传播视听节目管理办法[失效]	广电总局	2003/1/7	3	网络视听
69	中国互联网协会反垃圾邮件规范	网络协会	2003/2/25	2	信息服务
70	中国互联网络信息中心域名注册服务机构变更办法	信产部	2003/2/28	1	域名
71	教育部关于在高校中推广中南大学开展网络思想政治工作做法的通知	教育部	2003/4/8	3	教育公益
72	文化部关于加强互联网上网服务营业场所连锁经营管理的通知	文化部	2003/4/22	2	网吧
73	互联网文化管理暂行规定	文化部	2003/5/10	3	网络文化
74	文化部关于实施《互联网文化管理暂行规定》有关问题的通知	文化部	2003/7/4	2	网络文化
75	信息产业部关于加强我国互联网络域名管理工作的公告	信产部	2003/7/31	1	域名
76	国家广播电影电视总局关于联合开展信息网络传播视听节目治理工作的通知[失效]	广电总局	2003/10/28	2	网络视听
77	信息产业部关于从事域名注册服务经营者应具备条件法律适用解释的通告	信产部	2003/11/20	1	域名
78	最高人民法院关于审理涉及计算机网络著	最高法	2004/1/2	1	知识产权

	作权纠纷案件适用法律若干问题的解释(2004修正)				
79	文化部关于加强春节、寒假期间互联网上网服务营业场所管理工作的紧急通知	文化部	2004/1/12	2	网吧
80	国务院办公厅转发文化部等部门关于开展网吧等互联网上网服务营业场所专项整治意见的通知	国办公厅	2004/2/17	3	网吧
81	互联网骨干网互联结算办法[失效]	信产部	2004/2/20	1	网站联网
82	国家工商行政管理总局关于做好网吧等互联网上网服务营业场所专项整治工作的通知	工商总局	2004/2/25	2	网吧
83	国家广电总局关于禁止播出电脑网络游戏类节目的通知	广电总局	2004/4/12	2	网络游戏
84	文化部关于加强网络游戏产品内容审查工作的通知	文化部	2004/5/14	3	网络游戏
85	国家广电总局关于加强影视播放机构和互联网等信息网络播放DV片管理的通知	广电总局	2004/5/24	2	网络视听
86	互联网站禁止传播淫秽、色情等不良信息自律规范	网络协会	2004/6/10	3	淫秽色情
87	互联网等信息网络传播视听节目管理办法(2004)	广电总局	2004/7/6	3	网络视听
88	互联网药品信息服务管理办法	食药监局	2004/7/8	3	卫生医药
89	国家食品药品监督管理局关于贯彻执行《互联网药品信息服务管理办法》有关问题的通知	食药监局	2004/7/12	2	卫生医药
90	最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于依法开展打击淫秽色情网站专项行动有关工作的通知	最高法/最高检/公安部	2004/7/16	3	淫秽色情
91	新闻出版总署、国家版权局关于落实国务院归口审批电子和互联网游戏出版物决定的通知	新闻版署/版权局	2004/7/27	2	网络游戏
92	国家工商行政管理总局关于开展打击淫秽色情网站专项行动的通知	工商总局	2004/7/27	3	淫秽色情
93	国家广播电影电视总局关于贯彻落实全国打击淫秽色情网站专项行动电视电话会议精神加强互联网传播视听节目管理的通知[失效]	广电总局	2004/8/4	3	淫秽色情
94	教育部关于在教育系统深入开展打击淫秽色情网站专项行动的通知	教育部	2004/9/2	3	淫秽色情
95	最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(一)	最高法/最高检	2004/9/3	3	淫秽色情
96	文化部、国家工商行政管理总局、公安部等关于进一步深化网吧专项整治工作的意见	公安部/文化部/工商总局/信产部/教育部/财政部/法制办/文明办/团中央	2004/10/18	2	网吧
97	中国互联网络域名管理办法(2004)	信产部	2004/11/5	3	域名
98	国家工商行政管理总局关于进一步深化网吧专项整治工作的通知	工商总局	2004/11/18	2	网吧

99	互联网交换中心网间结算办法[失效]	信产部	2005/1/1	1	网站联网
100	文化部关于加强春节寒假期间网吧管理,积极参加集中打击赌博违法犯罪活动专项行动的通知[失效]	文化部	2005/1/27	2	网吧
101	非经营性互联网信息服务备案管理办法	信产部	2005/2/8	2	信息服务
102	互联网 IP 地址备案管理办法	信产部	2005/2/8	2	网站联网
103	电子认证服务密码管理办法[失效]	密码局	2005/3/31	1	安全保密
104	互联网著作权行政保护办法	信产部/版权局	2005/4/29	3	知识产权
105	国家广播电影电视总局印发落实中办国办《关于进一步加强互联网管理工作的意见》实施细则的通知	广电总局	2005/5/8	2	网络视听
106	文化部、国家工商行政管理总局、公安部等关于进一步深化网吧管理工作的通知	公安部/文化部/工商总局/信产部/教育部/财政部/法制办/文明办/团中央	2005/5/26	2	网吧
107	文化部、中央文明办、信息产业部等关于净化网络游戏工作的通知	信产部/文化部/文明办/公安部/工商总局	2005/6/9	3	网络游戏
108	文化部、信息产业部关于网络游戏发展和管理的若干意见	信产部/文化部	2005/7/12	2	网络游戏
109	文化部办公厅关于开展“2005 年全国互联网上网服务营业场所行业调查”的通知	文化部	2005/7/13	2	网吧
110	文化部游戏产品内容审查委员会关于正确引导未成年人健康上网游戏的意见	文化部	2005/7/20	3	网络游戏
111	中国互联网网络版权自律公约	网络协会	2005/9/3	2	知识产权
112	互联网新闻信息服务管理规定	信产部/国新办	2005/9/25	3	信息服务
113	信息产业部关于发布《互联网站管理工作细则》的通告	信产部	2005/10/25	2	网站联网
114	互联网安全保护技术措施规定	公安部	2005/12/13	3	安全保密
115	中国互联网络信息中心域名争议解决办法(2006 修订)	网络中心	2006/2/14	1	域名
116	中宣部、信息产业部、国务院新闻办等关于印发《互联网站管理协调工作方案》的通知	信产部/中宣部/国新办/教育部/文化部/卫生部/公安部/安全部/商务部/广电总局/保密局/新闻出版署/工商总局/食药监局/中科院/总参通信	2006/2/17	2	监管工作
117	互联网电子邮件服务管理办法	信产部	2006/2/20	3	信息服务
118	中国互联网络信息中心域名争议解决办法程序规则(2006)[失效]	网络中心	2006/3/17	1	域名
119	中国国际经济贸易仲裁委员会关于《中国互联网络信息中心域名争议解决办法》补充规则	经贸仲裁	2006/3/17	1	域名
120	中国互联网络信息中心无线网址争议解决办法[失效]	网络中心	2006/3/20	1	网站联网
121	信息网络传播权保护条例	国务院	2006/5/18	2	知识产权
122	公安部办公厅、人事部办公厅关于开展信息网络安全专业技术人员继续教育工作的	公安部/人事部	2006/5/26	2	安全保密

	通知				
123	国家工商行政管理总局关于进一步做好网吧管理工作的通知	工商总局	2006/7/5	2	网吧
124	国家食品药品监督管理局关于加强互联网药品信息服务和互联网药品交易服务监督管理工作的通知	食药监局	2006/8/22	2	卫生医药
125	互联网交换中心网间结算办法(2006)[失效]	信产部	2006/10/23	1	网站联网
126	信息产业部关于加强互联网域名注册服务管理的通知	信产部	2006/11/3	1	域名
127	文化部关于网络音乐发展和管理的若干意见	文化部	2006/11/20	3	网络视听
128	最高人民法院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(2006修正)	最高法	2006/11/22	1	知识产权
129	互联网交换中心网间结算办法(2007)	信产部	2007/1/1	1	网站联网
130	公安部、信息产业部、文化部、新闻出版总署关于规范网络游戏经营秩序查禁利用网络游戏赌博的通知	公安部/信产部/文化部/新闻版署	2007/1/25	3	网络游戏
131	文化部、国家工商行政管理总局、公安部等关于进一步加强网吧及网络游戏管理工作的通知	公安部/文化部/工商总局/信产部/教育部/财政部/监察部/卫生部/人民银行/法制办/新闻版署/文明办/综治办/团中央	2007/2/15	2	网吧
132	新闻出版总署、中央文明办、教育部等关于保护未成年人身心健康实施网络游戏防沉迷系统的通知	教育部/新闻版署/文明办/公安部/信产部/团中央/全国妇联/下一代委	2007/4/15	2	网络游戏
133	信息产业部关于依法打击网络淫秽色情专项行动工作方案的通知	信产部	2007/5/11	3	淫秽色情
134	新闻出版总署、全国“扫黄打非”工作小组办公室关于严厉查处网络淫秽色情小说的紧急通知	新闻版署/扫黄办	2007/8/1	3	淫秽色情
135	绿色网络文化产品评价标准(试行)	网络协会	2007/8/21	3	网络文化
136	博客服务自律公约	网络协会	2007/8/21	3	信息服务
137	中国互联网络信息中心域名争议解决办法程序规则(2007)	网络中心	2007/10/8	1	域名
138	中国国际经济贸易仲裁委员会关于《中国互联网络信息中心域名争议解决办法》补充规则(2007年10月8日)	经贸仲裁	2007/10/8	1	域名
139	互联网视听节目服务管理规定	信产部/广电总局	2007/12/20	3	网络视听
140	广电总局关于加强互联网传播影视剧管理的通知	广电总局	2007/12/28	3	网络视听
141	互联网骨干网网间通信质量监督管理暂行办法	信产部	2008/1/1	1	网站联网
142	国家食品药品监督管理局关于开展互联网药品信息服务和交易服务监督检查工作的通知	食药监局	2008/4/1	2	卫生医药

143	全国国家版图意识宣传教育和地图市场监管协调指导小组关于对互联网地图和地理信息服务违法违规行为进行专项治理的通知	地图监管	2008/5/13	3	地图测绘
144	文化部、国家工商行政管理总局、公安部关于网吧管理工作有关问题的通知	公安部/文化部/工商总局	2008/7/7	2	网吧
145	国家工商行政管理总局关于在整治互联网低俗之风专项行动中严厉打击非法“性药品”广告和性病治疗广告的通知	工商总局	2009/1/9	2	卫生医药
146	电子认证服务管理办法(2009)	工信部	2009/2/28	1	安全保密
147	文化部关于进一步净化网吧市场有关工作的通知	文化部	2009/3/28	3	网吧
148	广电总局关于加强互联网视听节目内容管理的通知	广电总局	2009/3/31	3	网络视听
149	工业和信息化部关于印发《互联网网络安全信息通报实施办法》的通知	工信部	2009/4/13	2	安全保密
150	工业和信息化部关于印发《木马和僵尸网络监测与处置机制》的通知	工信部	2009/4/13	1	安全保密
151	文化部办公厅关于规范进口网络游戏产品内容审查申报工作的公告	文化部	2009/4/24	3	网络游戏
152	互联网医疗保健信息服务管理办法	卫生部	2009/5/1	3	卫生医药
153	中国互联网络信息中心域名注册实施细则(2009)	网络中心	2009/6/5	1	域名
154	卫生部、国务院新闻办公室、工业和信息化部等关于开展全国互联网医疗保健和药品信息服务专项整治行动的通知	卫生部/工信部/国新办/公安部/工商总局/食药监局/中医药局	2009/7/1	3	卫生医药
155	新闻出版总署关于加强对进口网络游戏审批管理的通知	新闻版署	2009/7/1	2	网络游戏
156	卫生部办公厅、国家中医药管理局办公室关于做好互联网医疗保健信息服务管理工作的通知	卫生部/中医药局	2009/7/14	2	卫生医药
157	网吧内网络文化内容产品经营资质申报及产品备案指南	文化部	2009/7/20	2	网络文化
158	文化部办公厅关于立即查处“黑帮”主题非法网络游戏的通知	文化部	2009/7/24	3	网络游戏
159	广电总局关于加强以电视机为接收终端的互联网视听节目服务管理有关问题的通知	广电总局	2009/8/11	2	网络视听
160	文化部关于加强和改进网络音乐内容审查工作的通知	文化部	2009/8/18	3	网络视听
161	卫生部、工业和信息化部、公安部等关于开展打击利用互联网等媒体发布虚假广告及通过寄递等渠道销售假药的专项整治行动的通知	公安部/卫生部/工信部/监察部/财政部/商务部/海关总署/工商总局/广电总局/法制办/银监会/邮政局/食药监局	2009/9/4	3	卫生医药
162	中央机构编制委员会办公室关于印发《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	中央编办	2009/9/7	2	网络游戏

	和文化市场综合执法的部分条文的解释》的通知				
163	广电总局关于互联网视听节目服务许可证管理有关问题的通知	广电总局	2009/9/15	2	网络视听
164	新闻出版总署、国家版权局、全国“扫黄打非”工作小组办公室关于贯彻落实国务院《“三定”规定》和中央编办有关解释,进一步加强网络游戏前置审批和进口网络游戏审批管理的通知	新闻出版署/版权局/扫黄办	2009/9/28	2	网络游戏
165	电子认证服务密码管理办法(2009 修订)	密码局	2009/10/28	1	安全保密
166	文化部关于改进和加强网络游戏内容管理工作的通知	文化部	2009/11/13	3	网络游戏
167	工业和信息化部印发《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》的通知	工信部	2009/12/15	3	淫秽色情
168	国家测绘局关于加强互联网地图管理工作的通知	测绘局	2009/12/28	3	地图测绘
169	工业和信息化部关于加强互联网域名系统安全保障工作的通知	工信部	2010/1/30	2	域名
170	最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(二)	最高法/最高检	2010/2/2	3	淫秽色情
171	工业和信息化部印发《工业和信息化部关于进一步落实网站备案信息真实性核验工作方案(试行)》的通知	工信部	2010/2/8	2	网站联网
172	工业和信息化部关于做好学习宣传《最高人民法院最高人民检察院关于办理利用互联网移动通讯终端声讯台制作复制出版贩卖传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(二)》有关工作的通知	工信部	2010/2/20	3	淫秽色情
173	文化部关于加大对网吧接纳未成年人违法行为处罚力度的通知	文化部	2010/3/19	2	网吧
174	国家测绘局关于印发互联网地图服务专业标准的通知(2010 修订)	测绘局	2010/5/10	2	地图测绘
175	网络游戏管理暂行办法	文化部	2010/6/3	3	网络游戏
176	文化部文化市场司关于加强网络游戏市场推广管理制止低俗营销行为的函	文化部	2010/7/6	2	网络游戏
177	文化部关于贯彻实施《网络游戏管理暂行办法》的通知	文化部	2010/7/29	3	网络游戏
178	通用网址争议解决办法(2010 修订)	网络中心	2010/7/29	1	网站联网
179	中国互联网络信息中心无线网址争议解决办法(2010 修订)	网络中心	2010/7/29	1	网站联网
180	文化部办公厅关于下放经营性互联网文化单位行政许可审批工作的通知	文化部	2010/7/30	2	网络文化
181	公安部、工业和信息化部、国家工商行政管理总局等关于加强互联网易制毒化学品销售信息管理的公告	公安部/工信部/工商总局/安监局/食药监局	2010/9/21	3	卫生医药
182	文化部关于对《网络游戏管理暂行办法》执行情况进行核查的通知	文化部	2010/12/3	2	网络游戏

183	新闻出版总署关于促进出版物网络发行健康发展的通知	新闻出版署	2010/12/7	2	信息服务
184	文化部、中央文明办、教育部等关于印发《“网络游戏未成年人家长监护工程”实施方案》的通知	教育部/文化部/文明办/工信部/公安部/卫生部/团中央/全国妇联	2011/1/15	2	网络游戏
185	互联网文化管理暂行规定(2011 修订)	文化部	2011/2/17	3	网络文化
186	文化部关于实施新修订《互联网文化管理暂行规定》的通知	文化部	2011/3/18	2	网络文化
187	商务部、工业和信息化部、公安部等关于进一步推进网络购物领域打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品行动的通知	公安部/商务部/工信部/人民银行/海关总署/工商总局/质检总局/新闻出版署/版权局/知产局	2011/4/21	2	知识产权
188	国家食品药品监督管理局、工业和信息化部、公安部、国家工商行政管理总局关于进一步严厉打击利用互联网发布虚假药品信息非法销售药品的通知	公安部/工信部/工商总局/食药监局	2011/5/18	3	卫生医药
189	新闻出版总署、中央文明办、教育部等关于启动网络游戏防沉迷实名验证工作的通知	教育部/公安部/工信部/新闻出版署/文明办/团中央/全国妇联/下一代委	2011/7/1	2	网络游戏
190	互联网终端软件服务行业自律公约	网络协会	2011/8/1	1	信息服务
191	最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害计算机信息系统安全刑事案件应用法律若干问题的解释	最高法/最高检	2011/8/1	1	安全保密
192	文化部文化市场司关于通报《网络游戏管理暂行办法》核查及“网络游戏未成年人家长监护工程”督查情况的函	文化部	2011/11/2	2	网络游戏
193	移动互联网恶意程序监测与处置机制	工信部	2011/12/9	1	安全保密
194	国家测绘地理信息局法规与行业管理司关于进一步加强互联网地图服务资质管理工作的通知	测绘局	2011/12/23	2	地图测绘
195	规范互联网信息服务市场秩序若干规定	工信部	2011/12/29	2	信息服务

攻博期间发表的与学位论文相关的科研成果目录

- [1] 马费成, 李小宇. 中国互联网内容监管主体结构与演化研究 [J] 情报学报, 2014, 33(5):452-464.
- [2] 李小宇. 中国互联网内容监管策略结构与演化研究 [J]. 情报科学 2014,32(6):24-29.
- [3] 李小宇, 黄真真. 互联网信息监管中政府与企业间博弈关系分析 [J]. 信息资源管理学报, 2014,4(3): 11-17,44.
- [4] 马费成, 李小宇, 张斌. 中国互联网内容监管体制结构、功能与演化分析 [J]. 情报学报, 2013, 32 (11): 1124-1137.
- [5] Xiaoyu Li. The mechanism of spontaneous order in online knowledge sharing community: Taking Wikipedia as an example [A].COINFO 2013[C]. October 25-27, 2013, Wuhan, China.
- [6] Xiaoyu Li, Alice Robbin. How China regulates online content: A policy evolution framework [A]. In IADIS International Conference ICT, Society and Human Beings 2013 [C]. July 22-26, 2013, Prague, Czech. Published in IADIS International Journal on WWW/Internet, 2013,11(3).
- [7] 李小宇, 胡瑾. 信息政策生命周期模型研究[J]. 情报科学, 2011, 29(增刊): 156-159.
- [8] Xiaoguang Wang, Tingting Jiang, Xiaoyu Li. Structures and Dynamics of Science Knowledge Network: An Empirical Analysis Based On Co-word Network. Chinese Journal of Library and Information Science. 2010(3): 19-36.
- [9] 马费成, 李小宇. 我国信息政策法规研究现状、热点与进展分析[A]. 李纲. 情报学研究进展[C]. 武汉: 武汉大学出版社, 2010.

后记

2014年9月28日，香港“占中”爆发。互联网上有关这一事件的讨论也一如预料地迅速分成两个阵营。双方各有历史的、法理的、价值的、现实的、阴谋论的理由去攻讦对方，证明“占中”行动的正确或错误。当然，也一如预料的，中国大陆的网络媒体上的“主流”声音是批评“占中”行动的不合法，批评“搞乱”香港的阴谋意图。与以往静默处理“七·一”游行新闻不同，各大网络媒体几乎都在“占中”当天便转发了新华网的“特首”梁振英声明反对“占中”的新闻。随后各大“官媒”也迅速组织起舆论力量做出评论声讨，特别是转播一名普通香港市民“担心大叔”呼吁“占中”青年回家的网络视频的做法，使得这种反对“占中”的宣传更加亲民、更加“现代化”。这些显示出，经过多年网络内容监管，中国政府在新媒体环境下处置新闻、组织舆论、管理信息的行为日益成熟、自信。一个值得注意的新现象是，在此次“占中”事件中，中国大陆网民，特别是年轻网民与以往网络舆论中“逢政府必反”的态度不同，表现出了相当的“理性”，笑看“占中”市民的“政治幼稚”。这可能与“占中”事关国家安全的特殊定性有关，也可能与长期以来香港反对大陆游客的新闻所激发的“民族主义”反弹有关，这也当然可能与日益成熟的网络新闻宣传、网络内容管治所塑造的新的网络人群的社会心理有关。

互联网在本世纪头一个十年中为中国新闻和舆论环境所带来的巨大冲击正在逐渐平和、消退。这头一个十年中，中国网民所表现出的极端自由主义倾向、所表现出的对官方宣传的极端不信任，都在逐渐让位给更多元的价值追求、更理性的意见表达。我希望这种变化是源于新政府坚持不懈的“反腐败”所重塑的政权合法性，我希望这种变化是源于中国社会公共治理方式日益契合信息时代之需求的进步，我希望这种变化是来源于长期以来互联网舆论环境所努力追求的多元、平等的价值理念为中国社会带来的更理性、包容的群体心理。我不希望这种变化来源于西方国家因“斯诺登”事件而集体丧失话语制高点后被中国政府或明或暗引导舆论去指摘“自由民主”价值的得意，我不希望这种变化是利用国家安全、民族主义和民生任务等理由裹挟、贬低、延滞一切民权诉求所带来的或善意或无意的观望、麻木，我不希望这种变化来源于一个又一个异见被清洗后中国知识分子群体的犬儒或沉默，我不希望这种变化来源于“90后”、“00后”新的网络世代以“非主流”、“杀马特”解构一切价值、娱乐化一切信息，边缘化一切政治话题，而对我们这个社会最值得关注的价值构建进程所表现出的冷漠。我最不希望这种变化仅仅是更加成熟、自信的网络信息内容管制下的残余的意见假象。

2014年是中日甲午战争120周年纪念。两个甲子之前的一场战争，彻底改变了两个亚洲旧帝国的面貌。对这场战争的回首和反思，从战争结束那天起到现在，一直伴随着我们民族求存脚步。30年的洋务运动，为清国带来了一切硬指标的优势。国家经济、军事装备、国民自信都迎来空前的提高。北洋水师官兵的技战术素养、气势都丝毫不逊于日本联合舰队。官民一心，积极备战。但就是这一切的优势，换来的是中国近代史上最惨痛深重的失败。“中学为体，西学为用”的指导思想，让中国大地在洋务的外衣下，私肥着专制、压迫、愚昧的陈旧思想，接续着腐败、低效、原始的社会制度。当日本以明治维新拼命追赶世界潮流时，中国则到了20世纪的当口仍然没有近代国家意

识，没有统一的政令系统，没有近代地缘政治战略思想。理念、思想、文化的落后，是我们必然招致挨打的真实落后，它让一切经济、物质优势变成了血色的成本和代价。而先进的理念、思想、文化，是不可能脱胎于政治专制的社会环境的。“不拘一格降人才”，具有不同思想的人才相互碰撞，才是社会文明进步的必经之路。这也是日后中国人经历“戊戌变法”、“立宪运动”、最终走向共和，并最终在“五四运动”中发出“民主、科学”的呐喊，以求涤荡沉疴百年的民族思想的原因。

甲午战争的另一边，大日本帝国，也以类似的方式印证着同样的道理。社会思想环境相对宽松的幕府末期，为明治维新贡献了一大批不世出的杰出人才。他们敏锐地吸收着当时世界上最先进的思想文化，在各个领域带领日本走上现代国家之路。然而，也正是由这批人杰亲手建立的统一的日本，文臣政治逐渐被军人干政蚕食，君主立宪逐步被帝国野心吞没，曾经相对宽松进取的社会环境又被森严的专制压迫所替代。在经历短短 30 年同样的综合国力飞涨之后，在昭和时代，一群徒具其表的古板、僵化、浅薄、自负的好战分子就将日本帝国轻易葬送在了太平洋上。

“改革开放”同样也迈过了 30 余个年头。当今世界，政治格局、安全形势都发生了深刻变化。中国 GDP 跃居世界第二，购买力平价已经排名世界第一。美国在全球的影响力逐渐减弱，在战略收缩中四处煽风点火为围堵中国崛起而布局。以往代表着自由民主价值的西方国家，在一次次给世界带来战乱之后，在中东留下了“IS”恐怖帝国。而“斯诺登事件”又暴露出这些鼓吹互联网自由的国家实际上的日益保守的政策取向。似乎，自由已经必须让位给安全，以应对不可预测的国际形势。

历史确有相似之处。一方面是综合国力的空前提高，另一方面是“帝国主义亡我之心不死”的紧迫环境，再也没有比这更适合保守主义抬头的土壤了。但是，我们能走出与历史不同的道路吗？

国家主权、政权安全的担忧是合理的。但为之而抹黑宪政法治、自由民主的价值是不合理的。反击西方反华势力的阴谋是应当的，但因之而敌视一切异己是不应当的。打击谣言是正确的，但为之为名而阻隔信息、控制新闻、垄断真相是不正确的。后发国家为了实现发展目标而暂且搁置民权、维护社会稳定是可行的，但始终迟滞民权建设，以“老百姓关心的是吃饭”来误导、愚弄人民，以经济和物质利益或代替或贬损人民对正当政治权利和价值信仰的追求，是可耻的。

互联网，以及其所代表的信息时代，带来了知识的大规模社会化生产。在这一过程中，文化创新、理念创新、信息产品的创造，成为了新时代国家竞争的新内涵。追求可持续的知识经济的创新，要求社会管理者提供多样而宽容的社会思想环境。这与垄断真理和真相解释权的做法形成了天然的矛盾。就如同资本积累带来的社会化生产本身必将颠覆资本的私有制一样，知识经济时代中知识的大规模社会化生产也一定会颠覆一切对知识的垄断。在通往伟大理想的征程中，没有圣徒、先知、接引者和代言人，每个人都有权力直面并解释自己的世界。充分发挥人民群众的创造力，为人民群众多元的精神追求创造良好条件，以保护新闻、出版、言论的自由来切实保护人民群众思想的自由，让中国人民的精神世界、知识水平、思维力度、批判精神卓绝于世界民族之林，这才是我们民族伟大复兴征程中当前的新的历史使命，才是我们国家在信息时代、知识时代保持可持续的创造力的根本保障，才是足以匹配我们国家当前国际地位的应有战略，才是中华文明为全人类文明的进步应当做出的贡献。

以上这些，算不上什么思想，谈不上什么见识，只是人之为人的基本常识。我只是厚颜无耻、自作聪明地把它说了出来。人的嘴，不但要吃饭，还要说话。语言就是思想，思想构筑了一个人。吃饭让我们活着，说话让我们活成一个人。我感谢武汉大学教会了我这些。

回首由于自己的懒惰、疏才而一拖再拖的珞珈岁月，我觉得自己是一个幸运儿。武汉大学宽容的校园文化环境，让我曾活跃于多个学生社团，让我以学生会主席身份服务过同学，包容了我多次违反学校纪律，在丰富多彩而自由散漫的四年本科生活后又接纳我考取为硕士生、博士生。在研究生阶段，我遇到了一生的恩师，马费成老师。他以他宽厚的胸怀，宽容着我自己决定研究方向，宽容着并支持着我出国访学，宽容着我延迟毕业。我为此对马老师感激不尽。在美国求学期间，我的美方导师 Alice Robbin 教授也对我自己确定的研究计划大力支持，不遗余力地为我提供着最新的研究资料。而北京大学的谢新洲教授，对我的研究不但给予肯定，还为专家访谈提供了巨大的帮助。我是如此幸运，在我的学生时代，能遇到这么多好的老师。在他们的关怀、宽容下，我一直都在做自己想做的事情，而且一直都在被谅解着、支持着。一个人的一生，哪怕只有一次这样的经历就已经很幸福了，而我却足足享有了十年。每忆及此，我都对自己将青春献给了这所大学而庆幸不已。

本文的写作过程，漫长、艰辛。是一个个亲人、朋友的帮助、关怀，才让我有力量完成本文。在数据的搜集、处理中，张斌同学提供了辛勤的帮助；黄梦婷同学对采访资料的处理、校对，让我节省了大量的时间；感谢 PPW 帮我制作参考文献以及大爷帮我制图；感谢许晓彤同学陪我聊天。还有我同门的师兄师姐、师弟师妹们，谢谢你们对我的鼓励和帮助。还要感谢伟大的 Probe 君和岚杰兄，我们一起做的伟大的博弈模型和政策仿真实验，虽然没有加入到最终的正文里，但却是我们伟大友谊的见证。此外，还要特别感谢黄真真小朋友，在论文进行的最黑暗的时刻，给予了我莫大的精神支持。谢谢你们，没有你们，我的毕业恐将仍然延迟着……

当然，最需要感谢的，是我的父母。他们在看到一个个我的同龄人接二连三地工作、结婚、生子后，仍然以最大的耐心宽容着我的任性，始终不渝地支持着我的求学和研究。我为自己对他们的体谅不够而羞愧，我为自己能拥有世界上最好的父母而庆幸。

行文至此，窗外的夕阳轻吻着珞珈山水，为这一天做最后的眷恋。武汉大学的故事在一天天的延续着，而我终于要结束自己在这个故事里的篇章。没有预料中的跌宕起伏，有的只是沉静隽永的心绪。武汉大学给过我风华和精彩，也给过我痛苦和消沉。我不知道有关武汉大学的记忆会伴随我多久，但我肯定，当沧桑既逝、尽洗铅华的一刻，我的心里仍然会回响着这个校园不变的主题：

自由思想

独立人格

李小宇

2014年10月7日

于狮子山老斋舍宇字斋 101