

N 网络空间全球治理书系
Global Internet Governance Series

全球传播政策

Global Governance from Traditional Media to the Internet

从传统媒介到
互联网

徐培喜 著

清华大学出版社

N 网络空间全球治理书系
Global Internet Governance Series

全球传播政策

从传统媒介到互联网

徐培喜 著

清华大学出版社
北 京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

全球传播政策:从传统媒介到互联网 / 徐培喜著. —北京:清华大学出版社,2018
(网络空间全球治理书系)

ISBN 978-7-302-47386-2

I. ①全… II. ①徐… III. ①传播学 IV. ①G206

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 125155 号

责任编辑:纪海虹
封面设计:闻达传播
责任校对:宋玉莲
责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮

社总机:010-62770175

邮

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm

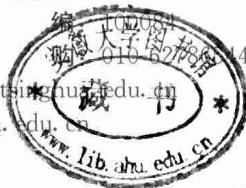
印 张:16.5

字 数:250 千字

版 次:2018 年 7 月第 1 版

印 次:2018 年 7 月第 1 次印刷

定 价:65.00 元



产品编号:056095-01

导 论 传统媒介与互联网全球治理历史上的三大事件	/001
第一部分 国际信息新秩序及其理论	/007
第一章 国际信息新秩序(1976—1984 年)	/009
第二章 文化帝国主义观点	/035
第三章 《麦克布莱德报告》与传播权利(1980—1998 年)	/057
第四章 污名化国际信息新秩序	/073
第二部分 信息社会世界峰会及其理论	/087
第五章 信息社会世界峰会(2003—2005 年)	/089
第六章 信息社会理论	/108
第七章 全球互联网治理的关键文本(2003—2005 年)	/128
第三部分 全球网络安全辩论及其理论	/143
第八章 中美网络安全争议和美国网络军工复合体的崛起(2013—2015 年)	/145
第九章 斯诺登泄密事件及其影响(2013 年至今)	/163
第十章 ICANN 的重生之路(2014—2016 年)	/197
第十一章 草根媒介和民间团体在本土与全球公共空间的崛起	/215
第十二章 结论:绵延四十年的辩论	/238
后 记 从沙沟西村到全球村:从一个村庄到另一个村庄	/246

导 论

传统媒介与互联网全球治理历史上的三大事件

本书主要探讨了传统媒介与互联网全球治理历史上的三个重大事件：国际信息新秩序(1976—1984年)、信息社会世界峰会(2003—2005年)、全球网络安全辩论(2013年至今)。

一、国际信息新秩序(1976—1984年)

国际信息新秩序(The New International Information Order)有两个主要背景。一是美苏冷战,重要标志是1946年英国前首相丘吉尔在美国富尔顿发表“铁幕”演说,将苏联定义为敌对国家。二是亚非拉风起云涌的反帝反殖运动,仅60年代就有将近50个国家获得独立。在这两个主要背景下,新独立的国家发起不结盟运动,希望突破美苏主导的两极世界。

不结盟运动在信息文化方面的努力获得左翼传播批判学者的同情与支持,他们在1976年发起国际信息新秩序,并将联合国教科文组织变成斗争阵地。国际信息新秩序的主要诉求集中于三点:各国传播实力相差悬殊、国际信息流通不平衡、西方媒介对发展中国家的片面扭曲报道。美国等西方国家不愿意面对这些指控,但是为了防止发展中国家利用联合国及其附属组织中

的多数席位通过于己不利的决议,加上身处经济危机无暇他顾,他们在 20 世纪 70 年代末期主要采取了安抚、对话的策略。

但是,到了 80 年代,美国里根和英国撒切尔政府上台之后,其代表的保守势力倾向于奉行单边主义外交政策,利用西方商业媒介的主导地位,将国际信息新秩序定义为美苏意识形态斗争,而非南北信息流通争议,从而在本国制造了退出联合国教科文组织的民意基础。1984 年,美英正式退出联合国教科文组织,标志着国际信息新秩序的失败。这样,联合国教科文组织成为单边主义政策的牺牲品,国际信息新秩序成为替罪羊。

国际信息新秩序运动留下来三份重要遗产:《联合国教科文组织大众媒介宣言》(*The Mass Media Declaration of UNESCO*)、发展传播国际项目(International Program for the Development of Communication)、《麦克布莱德报告》(*The MacBride Report*)。其中,《大众媒介宣言》流于左支右绌的外交词汇,不具备上升为法律规范文件的条件。发展传播国际项目本身是一个技术资助项目,而且频繁陷入缺乏资金的境地,无法改变全球传播的不平衡。《麦克布莱德报告》虽然也失之于文字的模棱两可,但却全面地总结了全球传播的困境,成为全球传播史上的关键文本。《麦克布莱德报告》的一个重要贡献是提倡传播权利,并将之定义为一项基本人权。

国际信息新秩序运动失败之后,传播批判学者总结教训并展开行动,高举传播权利的大旗。从 1989 到 1999 年,他们一共组织了十次麦克布莱德圆桌会议(MacBride Roundtable),分别是在 1989 年津巴布韦哈拉雷、1990 年捷克布拉格、1991 年土耳其伊斯坦布尔、1992 年巴西圣保罗、1994 年美国檀香山、1995 年突尼斯突尼斯市、1996 年韩国首尔、1997 年美国博尔德、1998 年约旦安曼以及 1999 年德国莱比锡召开。

同时,美国的格伯纳(George Gerbner)发起文化环境运动;荷兰的哈梅林克(Cees Hamelink)起草了人民传播宪章;芬兰的诺顿斯登(Kaarle Nordenstreng)启动了国际媒介监督项目。1997 年,这些批判力量创建了传播权利平台(Platform for Communication Rights)这个民间团体,并利用这个平台在

21 世纪初召开的信息社会世界峰会上将传播权利写入了民间团体宣言。这是信息社会世界峰会与国际信息新秩序运动之间的重要链接。

二、信息社会世界峰会(2003—2005 年)

信息社会世界峰会(The World Summit on Information Society)分两期召开。峰会总体上围绕着该建设怎样的信息社会展开,但是最重要的议题是互联网治理。美国在 1998 年成立互联网名称与数字分配机构(ICANN),监管互联网核心技术资源,例如域名系统、根服务器等。两期峰会的主要争议就是美国监管的合理性。

2003 年,第一期会议在日内瓦召开。175 个国家、481 个民间团体以及 98 家公司参加了第一期峰会。中国、南非、巴西以及大多数阿拉伯国家成功地启动相关程序,挑战当时的全球互联网治理体系。日内瓦会议通过决议,要求联合国秘书长成立工作组,探讨合理的互联网治理模式。

2005 年,第二期峰会在突尼斯召开。174 个国家、606 个民间团体以及 226 家公司参加了这一期峰会。欧盟在会议前夕提出互联网治理的新合作模式,成为突尼斯峰会辩论的焦点。欧盟的本意是想在中美争议之间寻找一种折中方案。中国提倡政府主导的互联网治理模式;美国提倡市场主导的互联网治理模式;欧盟提倡公私合作模式,主张由市场负责互联网核心资源的管理,由政府制定互联网治理的根本原则。但是,欧洲学者认为,中国与美国可能在突尼斯峰会之前已经私下交易:中国不在会上对美国垄断互联网核心技术资源发难;美国尊重国家顶级域名之下互联网治理的主权原则。互联网治理方面的争议演化为欧盟与美国之间的冲突。

峰会的最后结果可以用三点概括:(1)维持互联网核心资源治理现状;(2)在一定程度上认可互联网治理的主权原则;(3)成立互联网治理论坛继续探讨新的治理模式。这两期峰会发表了关于信息社会的五份重要宣言。总体上,这些宣言可以分为官方宣言与非官方宣言两类。官方宣言是指《原则

宣言》《行动宣言》《突尼斯议程》以及《突尼斯承诺》;非官方宣言是指《民间团体致信息社会世界峰会的宣言》与《民间团体声明》。帕多文妮(Claudia Padovani)使用字句内容分析的方法将官方宣言、非官方宣言分别与《麦克布莱德报告》进行了对比,结果发现非官方宣言更完整地继承了国际信息新秩序的遗产。

2003—2005年前后两期信息社会世界峰会在一定程度上挑战了美国对互联网资源的监管地位,但并未形成具有约束力的法律文件。跟麦克布莱德圆桌会议相似,信息社会世界峰会后续延伸出来十二届互联网治理论坛(The Internet Governance Forum),分别是在2006年希腊雅典、2007年巴西里约热内卢、2008年印度海德拉巴、2009年埃及沙姆沙伊赫、2010年立陶宛维尔纽斯、2011年肯尼亚内罗毕、2012年阿塞拜疆巴库、2013年印度尼西亚巴厘岛、2014年土耳其伊斯坦布尔、2015年巴西若昂佩索阿、2016年墨西哥瓜达拉哈拉以及2017年瑞士日内瓦召开。这个论坛维持了对全球互联网治理的高层讨论,但并不具有决策能力。

三、全球网络安全辩论(2013年至今)

1976—1984年的国际信息新秩序的辩论局限于政府精英阶层,2003—2005年信息社会世界峰会吸纳了商业力量和民间团体。然而,这两场辩论均没有真正地引起全球公众的关注。到了2013年,由于中美网络安全争议的爆发,尤其是由于斯诺登(Edward Snowden)泄密事件的影响力,互联网治理和网络安全问题终于进入全球民众的视野。随着美国国安局前雇员斯诺登不断曝光美国大规模监控全球通信,网络安全从一个专业议题迅速上升成为大众议题,具备了地缘政治、全球治理、军事外交等多重核心属性。这促成了一场旷日持久的全球网络安全辩论(Global Cybersecurity Debate)。

全球网络安全大辩论从2013年初期中美双边对峙开始,恰逢美国总统奥巴马连任成功(2013年1月21日)以及习近平当选中国国家主席(2013年

3月14日),正是在祝贺习近平当选中国国家主席的电话通话中,奥巴马在两国最高政治层次提及网络安全威胁。这个时刻是美国通过发布国情咨文报告、《曼迪昂特报告》(Mandiant Report)等一系列行动所积累实现的外交结果。在此后的3个月中,中美网络安全争议按照美国设定的轨道进行,这构成了全球网络安全大辩论的第一阶段。

然而,人算不如天算。2013年6月5日,斯诺登曝光美国国家安全局(National Security Agency)“棱镜”监控项目(PRISM),掀开了美国大规模监控全球通信的冰山一角,打断了奥巴马政府设定的政治进程,让全球媒体和公众意识到,反而是美国滥用自身互联网垄断地位,将美国自身监控全球通信的故事脚本栽赃到中国身上,美国对中国的指控就像“回旋镖”一样打回到了美国政府自己身上。从此,关于全球网络安全的大辩论进入世界各国挑战美国的第二阶段。

斯诺登并没有一下子全盘托出美国所有的监控行为,而是如同此前的维基解密事件一样,设计了一连串持续的、有技巧的曝光活动。除了“棱镜”项目之外,在接下来两年多的时间里,斯诺登爆出多个监控项目:针对移动设备每天收集50亿条手机记录的“移动风暴”(Mobile Surge)项目,针对不联网计算机的“量子”(Quantum)项目,针对文件分享网站的“悬浮”(Levitation)项目,针对光纤电缆数据流的“茁壮”(Muscular)项目,针对中国企业和领导人的“猎击巨人”(Shotgiant)项目,拥有电话通话回溯功能的“玄机”(Mystic)项目等。从俄罗斯到巴西再到德国,世界各国掀起了风起云涌的抵制美国监控的运动。

为了扭转斯诺登泄密事件造成的全球被动局面,美国竟然再次升级了中美网络安全争议。2014年5月19日,美国起诉五名中国军官,中美两国在网络安全上的矛盾全面升级,进入短兵相接的对峙阶段。从中国的角度来看,这是全球网络安全大辩论的第三阶段。作为对美国起诉中国军官的回应,2014年5月26日,中国互联网新闻研究中心发布《美国全球监听行动纪录》,称美国“悍然违反国际法,严重侵犯人权,危害全球网络安全”。

2014年6月9日,美国CrowdStrike网络安全公司声称发现新的中国黑客部队,称中国具有从外国“窃取商业秘密和军事机密的行为和野心”。2015年4月1日,美国总统奥巴马签署行政命令,成立专门应对网络攻击的经济制裁项目,并实施对朝鲜的制裁来进一步威慑中国。双方在网络安全问题上的对峙直到2015年9月习近平主席访美才走向缓和。

也正是在这个阶段,美国政府突然宣布放弃对互联网核心功能的监管权,ICANN未来的走向成为全球关注的焦点。

四、地缘政治、产业、学术和技术的交叉点

总之,国际信息新秩序、信息社会世界峰会以及全球网络安全辩论都属于全球传播与治理的研究范畴,它们从20世纪70年代一直持续到今天,都试图解决诸如全球信息流通的不平衡这些结构问题造成的后果。三者都是全球治理事件,各方力量主要辩论传统媒介和互联网治理问题。国际信息新秩序的主题是通讯社与信息流通;信息社会世界峰会的主题是互联网治理与数字鸿沟;全球网络安全辩论的主题是网络安全和网络监控。

三者在较大程度上还是全球重大媒介事件。对国际信息新秩序的媒介报道超过800条,不少学者已经对此进行了分析,结果恰好证实了发展中国家在新秩序辩论当中对西方媒介的指控,即它们强调冲突、充满偏见。信息社会世界峰会也是一项重要的媒介事件。仅就第二期峰会而言,会议网站在2005年11月1日到12月2日收录的各国报道就达300多条。到了全球网络安全辩论,全球媒介所奉献的报道则数以百万计,网络安全问题由此真正成为全球公众家喻户晓的主题。

这三段历史恰好位于地缘政治、产业、学术以及技术的交叉点,聚集了几乎全球传播研究的所有重要线索,构成了三段价值极高的事件和时间样本,完整、清晰而又集中地折射出来传统媒介与互联网全球治理领域存在的问题以及该领域弱肉强食之本质特征。



第一部分

国际信息新秩序及其理论

第一章

国际信息新秩序(1976—1984 年)

一、简介

在国际传播的历史上,国际信息新秩序是个极具争议的命题。从 20 世纪 70 年代末期至今,围绕国际信息新秩序进行的争执仍然连绵不绝。特拉伯与诺顿斯登(Michael Traber 与 Kaarle Nordenstreng,1992)将此定义为一场“媒介改革运动”。^① 默多科斯(Alain Modoux,2003)认为这是极权国家实施国际与国内信息控制的行动。^② 赵月枝与哈克特(Yuezhi Zhao 与 Robert A. Hackett,2005)将此定义为一场“媒介民主化浪潮”。^③

① Michael Traber, Kaarle Nordenstreng. *Few Voices, Many Worlds: Towards a Media Reform Movement*. World Association for Christian Communication. 1992. 1

② Alain Modoux. WSIS, Media and the Right to Freedom of Expression. In: Daniel Stauffacher, Wolfgang Kleinwachter, ed. *The World Summit on the Information Society: Moving from the Past into the Future*. The United Nations Information and Communication Technologies Task Force. 2003. 205

③ Yuezhi Zhao, Robert A. Hackett. Media Globalization, Media Democratization: Challenges, Issues, and Paradoxes. In: Robert A. Hackett, Yuezhi Zhao, ed. *Democratizing Global Media: One World, Many Struggles*. Rowan & Littlefield. 2005. 4

查克拉瓦提和萨瑞卡基斯(Paula Chakravartty 与 Katharine Sarikakis, 2006)将其称为“福特时代试图改变国际传播政策的最重要的斗争”。^① 在2006年问世的两本国际传播教材中,对国际信息新秩序的说法仍然存在天壤之别。图苏(Daya Thussu, 2006)认为新秩序是发展中国家的进步诉求;麦克费尔(Thomas McPhail, 2006)却认为其是扼杀媒介自由的刽子手。那么,围绕着国际信息新秩序,究竟发生了什么样的误会与争议,以至于产生了如此截然相反的评论?

万幸的是,国际信息新秩序的真相犹存。亲历者仍然健在,他们继续捍卫国际信息新秩序的进步性、民主性以及正义性,并不断发掘新秩序的新内涵。即便如此,诋毁的声音仍然不绝于耳,一些西方国家以及西方保守右翼学者抵死也不承认新秩序的进步意义。何至于此?因为亲手扼杀国际信息新秩序的那些政治和商业媒介势力仍然主导着这个世界以及世界舆论,并且眼下关于互联网治理的一些全球辩论几乎是国际信息新秩序辩论的翻版。

也正因为如此,彼时积极投身国际传播正义事业的批判学者们即便已经两鬓如霜、年过古稀,此时仍然必须像古罗马斗兽场上的角斗士一样打起十二分精神,在主流的学术平台上不断披露关于国际信息新秩序的真相。作为国际信息新秩序辩论的最重要的产物,联合国教科文组织出版的《一个世界,多种声音》是最早被翻译成中文的国际传播书籍。^② 作为境外最早一批新闻传播学者之一,李金铨的一些早期文章和著作曾受到这段历史的启发。中国大陆最早记叙国际信息新秩序的学者是中国社会科学院的明安香。^③

就行为主体而言,参与国际信息新秩序政治辩论的政治力量主要由三大阵营组成:南方发展中国家、东方社会主义国家以及西方资本主义国家。南

① Paula Chakravartty, Katharine Sarikakis. *Media Policy and Globalization*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 2006. 30

② 联合国教科文组织:《一个世界,多种声音》,中国对外翻译出版公司第二编译室,1981。

③ 明安香:关于建立世界新闻新秩序,《百科知识》,1984年9月。

方发展中国家的主要代言人是“不结盟运动”国家,这些国家跟东方社会主义国家形成了天然同盟,共同在联合国教科文组织发起国际信息新秩序运动,挑战西方资本主义国家的信息垄断,试图改变在传播实力、信息流通以及报道质量方面的现状。在认识这三大阵营的时候,需要注意两个背景因素。

(一) 冷战思维压倒一切的时代

当时国际传播的主导背景是美苏争霸,这已经事先注定了冷战思维会凌驾于一切诉求之上。不结盟运动国家心有余而力不足,无法掌控辩论的方向。东西之争的实质是意识形态之争,两大阵营之间几乎没有贸易往来;南北之争的实质则是发展问题之争。东西阵营的意识形态争议盖过了发展问题的争议。美苏意识形态对抗涵盖了从社会制度到媒介制度等多个维度。在这种对抗语境下诞生的典型学术著作便是1956年出版的《报刊的四种理论》。传播学四大创始人之一施拉姆(Wilbur Schramm)先入为主,将苏联媒介制度污蔑为“极权主义”,其同事西伯特(Fred S. Siebert)则将西方模式美化为“自由主义”。^① 实则美苏两种模式均各自服务于政治和商业利益。

1984年,阿特休尔(Herbert Altschull)在《权力的代言人》^②一书中振聋发聩地宣布,“报纸、杂志、广播、电视并非独立的行为主体”,“所有报业体系中的新闻媒介都是政治、经济权力的代言人”。此时,《报刊的四种理论》作为英美畅销的教科书已经误导读者接近30年之久。1995年出版的《最后的权利:重访报刊的四种理论》^③与2009年出版的《媒介规范理论》^④更为系统地道出了《报刊的四种理论》的谬误。这些书籍的作者正是活跃在国际信息新秩序思想阵线的传播批判学者。

① Fred S. Siebert, Theodore Peterson, and Wilbur Schramm. *Four Theories of the Press*. University of Illinois Press. 1956

② Herbert Altschull. *Agents of Power*. Longman. 1984

③ John C. Nerone. *Last Rights: Revisiting Four Theories of the Press*. University of Illinois Press. 1995

④ Clifford G. Christians, Theodore L. Glasser, et al. *Normative Theories of the Media*. University of Illinois Press. 2009

到了21世纪,苏联早已分崩离析,东欧已经改弦更张,南斯拉夫这个不结盟运动国家的领袖已经被民族问题和北约单方面发起的科索沃战争埋葬。但是主要西方国家不但并未收敛,而且乘胜追击,借助军事和经济实力,更加肆无忌惮地推行霸权主义对外政策。“西方力量非但没有收敛自身的报复心理,反而变本加厉,发展出来进一步施害的心态,那些跟先前社会主义政权有关联的所有人,包括那群推翻社会主义政权的改革者,也没能幸免。”^①由于自身的全面崛起,中国已被卷入大国斗争的漩涡。虽然“软实力”提出者约瑟夫·奈(Joseph S. Nye Jr)提醒美国当局不要像对待苏联那样对中国采取遏制战略,^②但是借着长期以来形成的霸权思维的惯性,现下美国对华政策的重心无疑已经转向遏制政策。

发展问题以及南北差异本应是当下国际关系的本质和主流,但是却被主导国家扭曲成了意识形态争议,而以对峙的视角来看待其他国家,收获的必然是差异而非共识。正是因为新秩序的目标没有实现,主导国家和西方商业媒介掌握着国际传播的话语权,南方发展中国家依然无法扭转自身在当下国际传播格局中的被动局面。不过,从长远来看,广大发展中国家之间的联系日益增多,各国的交流不受教条主义的束缚,各国均不自我标榜,均不站在“言论自由”等道德制高点上去指责别人,未来随着经济实力的增长,有潜力真正重塑国际传播格局。在当下关于互联网治理辩论中,中国、俄罗斯、印度、巴西、南非五个金砖国家取代了原先的不结盟运动国家,成为核心行为主体。

(二) 三大阵营内部各有裂痕

三大阵营的内部均非铁板一块。在西方资本主义国家当中,敌视新秩序的政治力量主要是右翼保守势力,这些势力中尤其以美国传统基金会(Heritage Foundation)居心叵测,其他机构包括美国媒介理事会(the Inter-Ameri-

① (芬兰)诺顿斯登:《世界信息与传播新秩序的教训》,载《现代传播》,2013(4)。

② <http://opinion.m4.cn/2013-01/1200196.shtml>

can Press Council)、国际媒介学院(International Press Institute)以及世界媒介自由委员会(the World Press Freedom Committee)。西方左翼和自由主义的力量大都对国际信息新秩序持有同情立场,这些力量包括罗马的“重塑世界秩序”俱乐部(Club of Reshaping the International Order)、瑞典的哈默斯科尔德基金会(Dag Hammarskjold Foundation)以及德国的埃伯特基金会(Friedrich Ebert Foundation)。

此外,法国独特的文化传统以及加拿大相对于美国的独特地理位置均使两国对美国文化产品具有警觉心理,这两个国家并不完全敌视新秩序。尤其是法国一贯奉行保守的文化政策,使法国思想家与法国媒介文化产品一直在西方国家中别具一格。但是不管如何,国际信息新秩序触动的是西方国家的整体利益,法国媒介本身也备受指摘,因此西方国家在官方口径上是一致对外的。西方自由与批判学者在真正意义上构成了新秩序的支持力量,这些学术力量实际上构成了南方与东方之外支持新秩序的第三方力量。^①

南方阵营和东方阵营之间以及两大阵营的内部也存在摩擦,甚至爆发战争。不结盟运动国家形成的初衷就是要在美国与苏联两个超级大国之间寻找第三种立场,希望在美苏两个超级大国中间另开言路,希望利用媒介促进本国的自主发展,并不想过多地卷入意识形态的对抗。另外,南方阵营内部就有乌干达与坦桑尼亚以及伊朗与伊拉克之间的战争。东方阵营内部存在苏联与中国之间水火不容的对抗。^②

实际上,中国兼具东方社会主义国家和南方发展中国家两个角色,以南方国家来定义中国要比东方国家更加合适。早在20世纪50年代末期,后来新秩序辩论的亲历者以及国际新闻社创始人萨维欧(Robert Savio)访华之后

① Kaarle Nordenstreng. The Context: Great Media Debate. In: Richard C. Vincent, Kaarle Nordenstreng, and Michael Traber, ed. *Towards Equity in Global Communication: MacBride Update*. 1999. 238-239

② Kaarle Nordenstreng. The Context: Great Media Debate. In: Richard C. Vincent, Kaarle Nordenstreng, and Michael Traber, ed. *Towards Equity in Global Communication: MacBride Update*. 1999. 238-239