

网络监督与管理

邬思源 著

上海人民出版社

网络监督与管理

邬思源 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络监督与管理/邬思源著. —上海:上海人民出版社,2019

ISBN 978-7-208-15668-5

I. ①网… II. ①邬… III. ①互联网络-监管制度-研究-中国 IV. ①TP393.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 006133 号

责任编辑 秦 堃 刘华鱼

封面设计 一本好书

网络监督与管理

邬思源 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司
开 本 890×1240 1/32
印 张 7.75
插 页 2
字 数 203,000
版 次 2019 年 3 月第 1 版
印 次 2019 年 3 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15668-5/D·3359
定 价 42.00 元

目 录

第一章 导 论.....	1
一、选题的意义	1
二、课题的研究现状	3
三、本书的研究思路、基本内容及研究方法	8
第二章 网络监督的兴起与发展.....	11
一、互联网的建立与发展	11
二、中国互联网的发展	16
三、中国网络监督的发展历程	21
第三章 网络监督：内涵、特征、依据	34
一、网络监督的内涵	34
二、网络监督的特征	39
三、网络监督的依据	46

第四章 网络监督的作用与功能	59
一、网络监督所形成的舆论压力对公共决策产生一定 影响,促使公共政策反映和实现民意	59
二、网络监督能促使政党政府治理的变革与创新	65
三、有利于推动反腐倡廉建设,逐步形成全民反腐的大 格局	69
四、具有社会调控功能,有利于政治稳定与社会和谐 ..	73
第五章 网络舆论的传播运行机制	76
一、网络舆论的生成逻辑	77
二、从周久耕事件看网络舆论的形成、传播及其回应 ..	84
第六章 网络监督:成效、缺失及原因	89
一、近年来我国网络监督取得的成效	89
二、当前我国网络监督存在的缺失	97
三、当前我国网络监督存在缺失的原因分析	103
第七章 网络监督文化建设	109
一、网络监督文化的概念及其特征	109
二、网络监督文化的功能	116
三、一种健康向上的网络监督文化应具备的基本特质 ..	120
四、积极培育和构建一种健康向上的网络监督文化	126
第八章 网络监督主体权利的法律规制	131
一、网络监督中网络监督主体的权利保护问题	131
二、完善对网络言论自由与监督权的法律权利	145

第九章 网络监督与数字鸿沟·····	155
一、如何理解数字鸿沟·····	155
二、数字鸿沟的表现形式及其对网络监督的影响·····	157
三、网络监督中缩小数字鸿沟的必要性·····	167
四、缩小数字鸿沟,为网络监督创造条件·····	175
第十章 网络监督的舆情预警及引导·····	180
一、网络监督中网络舆情发展的影响因素分析·····	181
二、网络监督的舆情预警及引导机制的构建·····	182
主要参考文献·····	196
附录一 网络监督问卷调查分析报告·····	204
附录二 网络监督状况调查问卷·····	227

第一章 导 论

一、选题的意义

(一) 学术价值和理论意义

自 20 世纪 80 年代至今,中国的互联网技术迅猛发展。网络具备即时性、开放性、交互性和隐匿性等特征,相当一部分网民通过网络参与国家政治生活,网络监督应运而生。近年来,由于网络监督的勃兴而促成的多起贪腐人员落马事件使网络监督成为中国政治生活中的热点。但与迅速崛起的监督实践相比,网络监督理论显得滞后,对一些基础理论,如概念、特征、功能,以及机制、制度等问题还缺乏深入、系统的研究,国内外对网络监督的研究总体处于初创的起步阶段。从学科建设来看,网络监督属于网络政治学、政治监督学中的一个新兴领域,而目前的研究现状相对于相关的学科建设发展而言显得十分薄弱,和蓬勃发展的网络监督实践不相称、不适应。本书期望在现有国内外研究成果基础上,试图对网络监督的相关理论作一初步探讨,并力图使网络监督方面的知识系统化与科学化。

（二）现实意义

近年来,网络监督的勃兴与国家对互联网的认识深化和重视密切相关。2007年,党的十七大报告指出:“要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”“要发挥好舆论监督作用,增强监督合力和实效。”^①2008年6月,在考察人民日报社时胡锦涛指出:“互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器,我们要充分认识以互联网为代表的新兴媒体的社会影响力,高度重视互联网的建设、运用、管理。”^②党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对互联网的认识进一步深化。我国互联网事业快速发展,网络安全和信息化工作扎实推进,但在取得显著进步和成绩的同时,也存在不少短板和问题。2016年4月19日召开的网络安全和信息化工作座谈会上,习近平总书记发表的重要讲话强调,要建设网络良好生态,发挥网络引导舆论、反映民意的作用。要求“各级党政机关和领导干部要学会通过网络走群众路线,经常上网看看,潜潜水、聊聊天、发发声,了解群众所思所愿,收集好想法好建议,积极回应网民关切、解疑释惑。善于运用网络了解民意、开展工作,是新形势下领导干部做好工作的基本功”。强调要把权力关进制度的笼子里,一个重要的手段就是发挥舆

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日)》,新华网:http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm。

② 鞠鹏:《胡锦涛在人民日报社考察工作时的讲话》,《人民日报》2008年6月21日,第4版。

论监督包括互联网监督作用。“各级党政机关和领导干部对网上那些出于善意的批评，对互联网监督，不论是对党和政府工作提的还是对领导干部个人提的，不论是和风细雨的还是忠言逆耳的，我们不仅要欢迎，而且要认真研究和吸取。”提出要营造一个天朗气清、生态良好，符合人民利益的网络空间。^①

与监督问题相关，网络作为一种强大的舆论工具，在反腐倡廉建设中的作用也日益凸显。现代社会，特别是进入信息社会后，不仅需要现实制度体制创新，更需要开发新兴的、有效的反腐倡廉的技术与工具。但是，面对方兴未艾的网络监督实践，人们承认其积极意义的同时，在认识上也存在迷惑乃至一些惶恐。譬如网络监督中的网络举报、公共权力机关如何对待网络监督、网民道德自律等都是亟待解决的问题，迫切需要进行深入的研究，从理论上作出科学论证，形成具有一定理论深度和具有实践操作性的研究成果，服务于公众的网络监督实践，为政策制定部门提供咨询与参考。

二、课题的研究现状

（一）国内研究现状及不足

从国内来看，学术界对网络监督的研究大约起步于2008年前后。十年来，网络监督逐渐成为学术界与实践工作者研究和关注的热点。最近一两年，国内对网络监督的研究趋于平缓。近十年中，国内学术界关于网络监督的学术成果十分丰硕。这些论著对网络监督理论与实践进行了多维度的研

^① 习近平：《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》，《人民日报》2016年4月26日。

究。由于篇幅所限，这里难以逐一列出，只能大体将成果内容作一概括。

1. 关于网络监督的含义、特征与兴起的成因

国内学术界迄今对网络监督仍没有一个统一的定义。有的称网络舆论监督，有的称网络监督，有的称网络政治监督。但研究者一般认为，网络监督是公众通过网络空间发表意见、表达言论来实现监督。研究者们认为，相对于传统媒体，网络监督具有全时性、及时性、平等性、抗干扰性、监督范围广、方式灵活、信息充分交互等特征。有的研究者认为，网络监督兴起的成因有三：一是基于互联网技术；二是民意表达渠道还不畅通；三是现实中腐败现象屡禁不止及反腐机制的不健全而导致的反腐败心理。

2. 关于网络监督的影响、地位、作用及局限性

研究者认为，网络监督是宪法赋予公民的基本权利，是现代政治文明的体现，是公民自我教育的方式，是民主、公开、平等的推动力。网络监督成为政治信息沟通的主渠道，为公众参政议政提供了新渠道，有利于促进社会主义法制建设的进程和推动执政党改进工作作风，为政府决策提供依据。网络监督也存在局限性，具有偶然性、欠缺真实性、准确度差、具有情绪化倾向和从众心理，易于导致诸如“人肉搜索”之类的“网络暴力”。

3. 关于建立网络监督的制度和机制

研究者们提出了一些设想，主要有：实现体制反腐与网络监督的无缝对接；建立和完善国家信息公开制度和违法追究制度，对网络监督实行调控和引导。有的学者提出，执政党要尊重网络规律，处理好与网络之间的关系。在当今中

国,对网络舆论监督的保障比调控更重要。对于网络是否应实行实名制,学术界存在截然相反的观点。有的赞同实名制,但更多学者提出反对意见,认为实行实名制成本高昂。近年来的博士论文中,曾白凌较为深入地探讨了网络政治表达中的匿名权问题。

近年来,国内学术界对网络监督研究已取得初步成果,但依旧存在不足。主要体现在:

(1) 缺乏系统的、有深度和广度的理论研究,大多数研究局限于现象描述、经验总结和价值评价。

(2) 大多是从学理上推断网络监督的特征、影响,缺乏相关的实证和个案研究特别是缺乏有针对性的调查研究,对于当前中国网络监督具体状况的研究显得广度、深度还不够。

(3) 缺乏比较研究。对国外的网络监督缺乏较为深刻、全面的研究,对国外一些网络监督的做法与经验缺乏理性分析,有教条主义、形式主义之嫌。可以预见,丰富多彩的网络监督将日益成为国民政治参与的新方式,学术界将更为关注这一问题,研究的学理性将更强,方法将更丰富。

(二) 国外研究现状

从国外来看,对网络政治监督方面的研究内嵌于网络政治与网络民主的研究成果中,随着互联网的影响日益扩大和使用中产生问题的增多,国外学者对互联网政治的研究日渐深入。就21世纪初期国外学者对网络监督方面的研究成果来看,主要集中在政治权力的认识、网络对政治的影响、政治参与等方面。西方学者认为,网络化导致政府权力结构配置的变化,网络权力呈现知识化、扁平化和分散化的特点。

网络信息技术将改变知识基础、政治制度和过程^①。网络有利于公民的政治参与^②。但也有的认为,新的技术不可避免地会受到一小撮政界人士或掌权人物的主宰和控制,操纵和左右群众的情绪。有的甚至担心出现“电子法西斯主义”^③。更多学者承认网络对现代民主制度有双重影响。互联网的普及使公众共享信息,扩大公众对政治信息的知情权;网络会抑制独裁专制。网络扩展会导致“电子政府”的诞生。网络有利于吸纳民众意见,可使政府和公众间的沟通更直接与快捷^④。但网络的发展可能助长自由主义和无政府主义等极端民主化倾向。网络发展为一些政客和特殊利益集团影响、控制政治,达到自己的政治目的,提供了便利的工具。网络会助长对个人权利的侵犯。还有学者对网络表示谨慎的乐观,认为网络对民主的作用是有限的,应该超越技术,关注民主自身的进程。^⑤

近年来,国外学者对于互联网的研究愈加深入与广泛,出版了诸多论著。主要涉及两个方面:一是对互联网本身的研究。近年来,国内学者翻译了一些专著,代表性的有:[英]安德鲁·查德威克著,任孟山译的《互联网政治学:国

① C.J.Alexander and L.A.Pal, *Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World*, Toronto, Oxford University Press, 1998, p.1. 转引自刘文富:《国外学者对网络政治的研究》,《政治学研究》2001年第2期。

② Kevin Hill & John Hughes, *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*, p.1, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1998. 转引自刘文富:《国外学者对网络政治的研究》,《政治学研究》2001年第2期。

③ 郑曙村:《互联网给民主带来的机遇与挑战》,《政治学研究》2001年第2期。

④ [日]白井均等:《电子政府》,陈云、蒋昌建译,上海人民出版社2004年版。

⑤ [美]凯斯·桑斯坦:《网络共和国——网络社会中的民主问题》,上海人民出版社2003年版。

家、公民与新传播技术》(华夏出版社2010年版);[美]詹姆斯·E.凯茨、罗纳德·E.赖斯著,郝芳等译的《互联网使用的社会影响》(商务印书馆2007年版);[美]劳伦斯·赖斯格著,李旭等译的《代码2.0:网络空间中的法律》(清华大学出版社2009年版);[美]理查德·斯皮内洛著,李伦等译的《铁笼,还是乌托邦:网络空间的道德与法律》(北京大学出版社2007年版);[美]曼纽尔·卡斯特著,郑波等译的《网络星河:对互联网、商业和社会的反思》(社会科学文献出版社2007年版);[美]曼纽尔·卡斯特主编、周凯译的《网络社会:跨文化的视角》(社会科学文献出版社2009年版);等等。综观这些著作,可以看出一个明显的倾向,即对互联网的认识远非互联网发展初期那样的感性和过度的理想化,而是更理性和客观,涉及的领域也更广泛,如数字鸿沟、互联网治理、网络伦理建构、互联网文化等。从期刊论文来看,对互联网研究的视角则更广泛。如网络政治参与、网络与文化的关系,等等。探讨了文化政治与亚洲国家中Web 2.0^①的政治文化问题^②。二是对中国互联网的研究。当然,由于中西话语及制度的差异,当前国外网络政治研究中关于网络监督的论著缺乏系统性。

① 对于什么是Web 2.0,至今还没有一个统一和公认的定义,但对于其应用所具有的特征,人们已经形成了一些共识:这些网络应用实现由“少数人生产和传播,多数人接受”向“多数人生产、传播和接收”的转变;Web 2.0时代的网络应用具有更大的开放性,能实现多数网民之间的互动,能满足使用者对个性化的追求。参见张海鹰:《网络传播概论新编》,复旦大学出版社2008年版,第232—233页。

② David Kurt Herold. *cultural Politics and Political Culture of Web 2.0 in Asia*. Know Techn Pol (2009) 22: 89—94.

三、本书的研究思路、基本内容及研究方法

(一) 研究思路

1. 基本概念的界定与基本理论的建构

基本概念的界定是理论建构的起点。本书将首先从网络监督的概念界定入手,分析其内涵,结合现实,探讨网络监督的功能和对现实的影响,逐步形成网络监督的理论框架。

2. 探讨网络监督健康发展的现实思考

理论构建的落脚点是为现实服务。本书在理论构建的基础上,通过对当今中国网络监督现实的考察,提出相应的制度等方面的建议,从而促使网络监督实践得以健康有序地发展。

(二) 研究内容

1. 网络监督的学理研究

网络监督是一个新兴的研究领域,网络监督与我们传统所熟知的政治监督形式存在着差异。对网络监督的研究需要结合传播学、政治学(包括网络政治学)理论、科学发展与社会进步理论、虚拟现实理论、网络社会理论等探讨网络政治监督的基本理论,主要涉及以下内容:

(1) 网络监督的涵义、特征、功能与机制。

(2) 网络监督的主要范畴,如它的主体是什么,客体是什么。

(3) 网络监督的依据。

2. 对当今中国网络监督的现实状况分析

针对当前学术界对中国网络监督的具体状况尚缺乏系统研究的状况,本书试图弥补这方面的不足,对中国网络监督

进行较为宏观的和全面的考察,一方面对近年来影响比较大的、较为典型的网络监督的个案进行分析;另一方面,通过调查研究,探讨当今中国网络监督中存在的问题,了解公众(包括网民)、执政党和政府(包括公务人员)对网络监督的态度及看法。基于时间、人力、物力等方面的考虑,笔者以东部某市为调研范围,主要采用访谈、问卷调查方式,对网络监督现状进行调查研究。

3. 进一步健全与完善网络监督的思路与对策

基于本书的侧重点在于对现实问题作些探讨,注重服务监督现实,因此,本部分以相关理论为支撑,结合当前中国网络监督现实与中国国情,探讨如何进一步健全和完善网络监督提出相关的思路与对策,以为决策部门提供咨询与参考。

(三) 研究方法

1. 理论与实践相结合的方法

网络监督是一个复杂的社会系统工程,具有很强的实践性。本书注重从客观实际出发,在实践中寻找网络监督的规律。

2. 文献查询方法

文献研究能使本书获得大量相关领域的资料,网上的信息资源也是本书的重要信息源。

3. 数据统计与定量分析方法

进行数据统计,使本书内容具有了量的规定性。

4. 比较研究方法

比较研究既有纵向对比,也有横向对比,考察网络监督在不同地域、不同社会环境条件下所表现出来的差异。

5. 交叉研究方法

本书是跨学科的尝试,是以传播学、政治学、法律学、伦理学、信息管理学为基础的研究,这些学科为本书的研究提供原理与方法的指导。

第二章 网络监督的兴起与发展

监督,是自人类社会产生之后就存在的社会活动与社会现象。在监督制度发展的历史长河中,产生了政党监督、立法监督、司法监督、行政监督及在资本主义国家被称为“第四种权力”的舆论监督等监督形式。每一种监督方式总是要以相应的载体为依托。网络监督即是以互联网为载体的新兴监督方式。要深入探讨网络监督,需要对网络的形成与发展有一个大概的了解。

一、互联网的建立与发展

互联网是英文 Internet 的中文译名,又名因特网、交互网、国际网、全球资讯网、国际互联网等。有狭义与和广义之分。广义的互联网即国际信息互联网,特指集通信网络、计算机、数据库以及日用电子产品于一体的电子信息交换系统,它能让使用者随时随地将文本、声音、图像、电视信息传递给设有终端设备的任何地方。狭义互联网特指计算机国际信息互联网络^①。1995年10月24日,“联合网络委员会”

^① 苏振芳主编:《网络文化研究——互联网与青年社会化》,社会科学文献出版社2007年版,第1页。