

网络空间法治化

——互联网与国家治理年度报告（2015）

Legalization of Cyberspace:
Annual Report of Internet and State Governance 2015

主编/ 张志安



商务印书馆
The Commercial Press

本书受中山大学国家治理研究院－互联网与治理研究中心、中山大学大数据传播实验室项目资助

网络空间法治化

——互联网与国家治理年度报告（2015）

Legalization of Cyberspace:
Annual Report of Internet and State Governance 2015

主编/ 张志安



2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

网络空间法治化——互联网与国家治理年度报告.2015/
张志安主编.—北京:商务印书馆,2015
ISBN 978-7-100-11742-5

I.①网… II.①张… III.①计算机网络—法治—研究报告—中国—2015 IV.①D922.174

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 264518 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

网络空间法治化
——互联网与国家治理年度报告(2015)

张志安 主编

商务印书馆出版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商务印书馆发行
北京冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-11742-5

2015 年 11 月第 1 版 开本 787×1092 1/16
2015 年 11 月北京第 1 次印刷 印张 24 1/2
定价:65.00 元

编辑委员会

主 任：马 骏

副主任：张志安 张 宁

委 员(按姓氏字母排序)：

曹 轲	方兴东	胡 泳	姜 红	姜 军
金为铠	李良荣	李欲晓	刘瑞生	卢家银
吕本富	马 骏	沈 菲	沈 阳	沈 逸
汪玉凯	肖 滨	喻国明	张 洁	张 宁
张涛甫	张志安	郑 磊	周汉华	祝华新

主 编：张志安

副主编：卢家银 张 洁

序

以互联网寻路国家治理方式与治理能力现代化

李良荣

复旦大学发展研究院传播与国家治理研究中心 主任

复旦大学国家网络能力建设创新协同中心 常务副主任

经济全球化与互联网技术革命是当前世界发展的两大核心潮流,这两大趋势集中代表了资本与技术作为“颠覆性创新力量”的巨大能力,同时也深刻影响着我国政府当前的执政环境和执政理念。党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标,就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,也是在这一背景下做出的积极正面的决策。

从统治、管制、管理再到治理,这个趋势代表着国家治理在理论与实践方面的双重进步。通常意义上的国家治理理念,存在着上下两个“连续性”:向上的连续性是指国家与政府如何框定整个国家行为体的行动基调和方向,而向下的连续性则是社会如何进行组织和治理。其中核心问题则集中体现在治理的制度保障上,这一关键性的制度将在很大程度上影响治理的多元主体构建、治理过程的共同参与、治理结果共识的实际效果。

互联网作为正在成长中的新的现实空间,已不再限于过去认为的“虚拟社会”或者作为现实社会补充的“网络投射”,而正作为一种社会实在全方位、立体化深度影响、渗透、混合、重塑着我们的生存环境与日常生活。它凝聚着技术与资本的双重力量,携带着政治与社会的博弈与协作,同时还蕴藏着自身运作与传播的深层逻辑。2014年是互联网在中国落地发展的第20个年头,虽然时间已不算短,但是对这一变化万千的新型力量,我们在使用、治理、研究、认知的各个领域都仍处于起步阶段。

对于事物的恐惧往往来自于对它的了解。对于互联网,政府与民众之间的差距并不太大,但是作为国家与社会的治理主体,两者之间的分工依旧不同。

政府不仅面临着如何应对由于技术逻辑所产生的“社会问题的网络化后果”，同时还面临着如何将互联网更好地运用到决策管理的体系中从而成为国家治理的得力工具这一重大课题。从某种意义上来说，“制度性地运用互联网”将成为联系国家与社会运行的新框架与新纽带，最终将重塑两者之间的关系。

在此次的《互联网与国家治理年度报告》中，我们将“网络空间的法治化”作为问题的切入口，希望以此来串联与爬梳出一张互联网与国家治理间相互建构的地图。其中，“互联网治理与网络立法”一章尝试从宏观的视角概览国内国际对于互联网治理的最新理念与立法经验，涉及的具体领域包括国际互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)的管理制度、个人隐私保护、未成年人互联网使用、视频网站版权以及网络表达权等核心问题。可以预见，在不远的将来，中国将更加深度地参与全球互联网竞争，而国内互联网立法也将迎来高峰期，这些问题都是关键。

“国际网络空间与全球治理”章节将互联网视为全人类的共同资源与财产，坦诚指出互联网的技术特性带有一定的“去国家化”，但是问题在于，如何在既有的国际关系框架中找出一条路径顺利地过渡到这一新型国际关系。这一系列的研究从国际政治、全球经济、网络空间的结构、安全与对话机制入手，虽然当前的主要形势体现为旧格局与新秩序之间的张力，但是通过国家行为体、大型商业公司、国际组织以及个人行为体之间不断地磋商与对话，“全球网络空间新秩序”终将在混沌中得以逐渐清晰。

“互联网治理与网络生态”一章落脚于中国互联网治理的新理念与新实践，从顶层设计、政策分析、技术特性、代表性群体、网络意识形态等方面综合勾勒当前中国的网络生态局面，其中网络宗教、新媒体代表人士的报告对于把握当前网络舆情、网络意识形态等问题具有重要的参考价值。

“互联网舆论与媒介融合”是当前学界和业界关注的焦点。互联网作为一种新型的传播、组织以及政治参与工具，社会中的不同职业、阶层和群体等都试图通过对互联网的创造性使用来进行利益博弈。传统主流媒体一方面面临自身转型的体制桎梏与技术困惑，同时还要与网络媒体、民间草根媒体、自媒体展开舆论阵地争夺；而网民通过新媒体尤其是社交媒体的使用来或直接或间接地进行政治参与，则是对于中国传统的政治信任、政治参与理论的实践补充。

“网络大数据与公共传播”基于的前提条件是政府与关键机构、公司的数据

公开,这也是共同治理的前提条件:互动双方数据与信息的透明与平衡。互联网作为一种新工具,其技术本身、衍生出来的产品、重新集结的资源为我们思考国家治理和社会治理打开了一条新思路。就世界范围内的大数据运用案例来看,在互联网金融、公共交通、电子商务、警务秩序、科技创新等方面都有较多的运用。虽然现在的研究还主要集中在比较偏向理念层面的谣言传播、网络民意以及大数据反恐,但是相信在今后的研究中,将更多地涉及对于政府和机构大数据的深度挖掘和分析,而主题也将更加本地化、在地化以及实用性。

理论的建构必须以现实的经验材料为基础,“地方政府网络治理案例”以上海、深圳、成都、温州等地基层政府的网络理政实践为案例,总结地方经验,探寻普遍性与创新性,这也是从基层网络理政一线的经验来探寻国家执政方式与执政能力现代化的积极尝试。

虽然只是探索性的研究,但是通过这些数据与报告,我们得以更加全面、准确、深度地把握这个日趋复杂的网络生存与治理环境。首先,这些研究提供了从国际与国内、政府与社会、公共与隐私、集体与个体、正式与非正式、显性与隐性等多个角度多个层次来审视当前互联网与国家治理问题的可能性,从而构建了一幅“互联网与国家治理”的版图;其次,这些研究以扎实的经验材料和网络数据为基础,全面、深度、动态、分层地考察了在互联网这一平台上,国家、社会、组织、个体等互动的机制机理;第三,这些研究讲究从既有的理论脉络里继承,但更重要的是从现实中挖掘问题,然后同原有的理论重新对话,从而带动研究在理论与实践的双重路径上不断推进;此外,这些报告有着强烈的现实关怀与问题敏感度,强时效性决定了其可以为党和国家进一步调整治理方略提供实证性的研究成果,成为党政部门的决策参考依据。

以赛亚·柏林曾提到过两种不同的思维类型:一种是刺猬型的,一种是狐狸型的。刺猬知道一件大事,而狐狸知道很多事情。这两种不同的思维形式通常会用来比拟政府治理的“元框架”与社会治理的“多问题反馈”机制。在互联网技术日益深入到社会结构方方面面的今天,需要将这两种思路结合起来。国家治理,依然需要政府给出一个总体的治理框架,通过这个大的框架来指明发展方向和未来道路;但是在具体的问题上,需要将社会的多元利益和多元诉求转换为可以进行研究和操作的问题,进而运用互联网这一新工具进行测量、搜集并转换成数据,通过改进方法和机制,这样才能得出对于问题结构性与逻辑性的认识,而

序

不仅仅是停留在表面描述。通过这样的配合,“元框架”与“多问题”就可以有效地结合起来,这不再是一个割裂的系统,而是一个上层完整下层活跃的有机体。而最终我们希望,通过对于互联网的创造性使用,让其发挥新工具、新平台、新动力的强大力量,来协助政府网络理政,从而进一步推动国家执政方式与执政能力的现代化。

是为序。

2015 年 8 月于复旦大学

目 录

第一部分 互联网治理与网络立法	1
互联网治理与国家治理:关系、影响及对策	3
2014 年以来中国互联网治理概况	11
互联网国际治理的基本问题——以 ICANN 为视角	17
我国个人信息立法保护探析	30
未成年人网络立法保护的国际视野与中国经验	47
我国视频网站版权的治理现状与法律分析	60
欧洲人权法院与互联网表达自由的规制	75
第二部 国际网络空间与全球治理	85
国际网络治理与中美新型大国关系:挑战与使命	87
中国网络空间安全形势与对策研究	99
新传播技术革命与网络空间结构再平衡	116
共享经济的创业大潮和商业模式分析	127
互联网与对话伦理	137
第三部分 互联网治理与网络生态	151
网络治理新思维:姜军谈中国网络生态的十个问题	153
中国互联网监管政策分析(1994—2014):一种开发型威权主义 ...	160
一把双刃剑:中国国家治理中的信息技术	171
新媒体代表性人士的特征、影响与治理	181
中国“网络宗教”的严峻挑战和管理建议	190

互联网二十年:专项治理点与面——国家治理与现代化的视角	198
第四部分 互联网舆论与媒介融合	207
互联网是高维媒介:一种社会传播构造的全新范式——关于 现阶段传媒发展若干理论与实践问题的辩证	209
新型主流媒体的内涵及打造路径	218
网络舆论场正能量态势和对策分析	224
新媒体舆论场中的环境议题与文本建构——柴静雾霾调查 事件研究	233
网民参与公共治理的10年“南方实践”	244
微博意见领袖政治派别与互动关系	258
第五部分 网络大数据与公共传播	267
大数据视角:新媒体时代的谣言传播特征与治理初探	269
大数据语境下的民意:研究路径与趋势	288
大数据反恐:西方经验及其对中国的启示	304
第六部分 地方政府网络治理案例研究	311
从发布走向服务:上海市政务微信发展报告	313
新媒体的社区融合和公民参与式治理——以深圳罗湖社区 家园网为例	341
地方政府探索网络治理的实践、困境与对策——成都市互联网 治理的启示	355
基层政府互联网治理的探索——以温州为个案	367
附:中山大学互联网与治理研究中心简介	379

第一部分

互联网治理与 网络立法

互联网治理与国家治理： 关系、影响及对策

张志安 吴 涛

继 1994 年首次接入国际互联网后,经过 20 年的发展,中国已成为互联网大国。仅从网民规模看,截至 2014 年 12 月,中国网民已达 6.49 亿,^①预计到 2020 年网民规模将达 10 亿。互联网的兴起、应用和普及,深刻改变着处在转型中的中国的政治生态、经济结构和社会文化:政府网站、政务微博和政务微信的规模化建设,推动了各级政府部门的信息公开力度和透明度;依托论坛、博客和微博等网络媒体平台,网民公众参与和网络舆论监督使“监察式民主”的雏形初步呈现;以百度、阿里巴巴、腾讯为代表的世界级互联网企业,为中国经济结构的转型和“互联网+”的经济增长战略打下坚实基础;大规模“即时在线”的网络景观、层出不穷的“新媒体事件”和相对割裂的“两个舆论场”,构成了社会改革的巨大压力和重要动力。如何把握互联网给国家治理带来的挑战,厘清互联网治理和国家治理的关系,探讨互联网治理的内涵、对策和关键着眼点,是本文试图探讨的主要问题。

一、互联网治理给国家治理带来的压力

党的十八届三中全会明确提出:全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。既然互联网已经深刻改变着政治、经济、文化和社会的各个方面,毫无疑问,互联网治理也必然是国家治理的重要组成,互联网治理体系的建设、互联网治理能力的强弱也事关国家治理的成败。比如,具有整体战略部署的美国互联网国家治理体系,至少包括了

^① 中国互联网络信息中心《第 35 次中国互联网络发展状况统计报告》, <http://www.cnnic.net.cn/hlw-fzyj/hlwzxbg/hlwjtjbg/>, 2015-02-03, 第 1 页。

三种能力:一是顶层设计能力,主要指国家战略层面的重视和制度设计;二是社会化能力,指建立起由政府、企业、智库、协会等多元主体共同参与的管理体系;三是协同化能力,指建立由其他公司和组织间信息交流、合作共享的机制。

与强调自上而下、政府主导、权力控制的“管理”理念相比,“治理”理念则包含着开放、对话的意涵,强调上下互动、多元参与、平等协商,而互联网精神的核心内涵也是自由、平等、开放、包容。从这个角度看,互联网治理跟国家治理具有相当程度的同构性^①。以互联网相关政策的制定过程为例,遵循长期以来的管理理念,基本上由政府部门主导、过程相对封闭,而如果采取国家治理的思路,则需要建立政府、企业、行业组织和公众共同参与的协商机制,由多元主体参与、在协商互动中形成共识。

尽管互联网治理与国家治理在理论上具有同构性,但在现实社会中,互联网治理却给国家治理带来了巨大压力和挑战,主要体现在三个方面:

(一) 互联网作为“空间”,给公众的意见表达和舆论监督提供了便捷平台,由此形成的网络舆论场给政府执政带来巨大压力、使舆论引导的效果受到制约

在转型期的中国,这突出表现为基于传统媒体的“主流舆论场”与“民间舆论场”的分歧乃至尖锐对立。在一些热点公共事件中,公众在互联网上对问题已经议论纷纷,相关政府部门却基于管理的“维稳”惯性,依然严格控制主流媒体报道,或者即使作了报道也与公众对事件关心的程度、关注的角度以及对信息总量的需求相差甚远,继而造成“主流舆论场”和“民间舆论场”互不衔接、互不交融乃至尖锐对立。

尤其在一些突发性社会事件中,事件往往由一些极小的诱因诱发,然后在网络上迅速发酵,吸引了成千上万乃至数以千万的网民参与其中,形成巨大的网络舆论。而主流媒体往往受到政策限制,反应迟缓,政府部门则对网上舆情“听而不闻”、“视而不见”。这种习惯性的迟钝往往会加速社会矛盾的升级,促使谣言的快速传播,增大了危机事件的处置难度,给政府和主流媒体的公信力都造成负面影响。

除了网络舆论空间的压力外,网络空间的安全问题也日益凸显。网络信息安全问题主要包括两个方面:一是国家信息安全。2013年“棱镜门”事件的爆发给我国敲响了警钟,保障国家网络信息安全是事关国家安全的重大战略问题,直

^① 付玉辉《互联网治理、国家治理和全球治理的同构性》,《互联网天地》2012年第8期。

接关系到国家经济发展与社会稳定；二是个人网络安全问题，根据 CNNIC 报告，2014 年 46.3% 的网民遭遇过网络安全问题。^① 电脑病毒、各类个人隐私信息泄露、网络消费欺诈等网络不法行为已经严重危害到社会、经济秩序，阻碍我国互联网事业的进一步发展。

（二）互联网作为“媒介”，具有“去中心化”的传播效能，让过去比较有效的信息控制因为网络的匿名性、技术的突破性而面临把关失效的可能

在促进信息自由传播、言论表达自由的同时，由于网络空间的虚拟性、易操控性、非理性、匿名性以及非理性的观点、批判性的立场和激烈的情感宣泄，使得理性的公共讨论无法展开，仇官仇富情绪弥漫在网上网下，给国家治理带来严重困扰。

此外，网络色情暴力等不良信息泛滥也是值得重视的问题。根据中国互联网违法和不良信息举报中心公布的数据，2014 年该中心共接到网民举报 954268 件，其中淫秽色情有害信息举报就多达 715586 件。^② 从网民年龄结构而言，青少年一直是我国网民的主力，网络色情暴力等不良信息的泛滥严重危及我国青少年的健康成长，毒害社会风气。

（三）互联网作为“技术”，尤其社交媒体的传播机制，会给具有利益诉求的草根网民进行社会动员提供重要资源和“技术赋权”，从而实现线上交往和线下行动的联动

这一互联网的“技术赋权”，也容易为一些不法分子所用，从而为一些非理性的乃至非法的政治参与提供了技术便利。社会转型期多发的各种社会矛盾冲突，在群体极化效应等因素的影响下在互联网上迅速引爆，从线上蔓延到线下，从而对现实政治秩序和社会稳定带来冲击，挑战各级政府机构的治理能力。

总之，互联网发展过程中所带来的一系列问题已经深刻地影响到现实世界的方方面面。针对互联网的治理刻不容缓，诚如李良荣所言：“国家治理不是去治理一个虚拟世界，也不是治理一个现实世界，而是治理现实世界和网络世界结合在一起的这个‘新世界’。”^③

① 中国互联网络信息中心《第 35 次中国互联网络发展状况统计报告》，<http://www.cnnic.net.cn/hlw-fzyj/hlwxxzbg/hlwjtjbg/>，2015-02-03，第 21 页。

② 《中国互联网违法和不良信息举报中心提醒网民谨防网络色情、诈骗等有害信息侵害》，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457386.htm，2014-11-29。

③ 李良荣《“新世界”舆论法则：掌握传播主导权》，《中国社会科学报》2015 年 1 月 21 日第 B01 版。

需要指出的是,作为一把锋利的双刃剑,互联网给转型中的中国带来的改变和影响既是解构性的,也是建构性的。^①为此,我们既要把握互联网给国家治理带来的压力,也应意识到互联网技术所释放出的能量,完全可以成为国家治理现代化的有益动力。比如,网民的社会参与,有助于提高公共决策的科学性和透明性;政府积极吸纳和使用互联网技术,可以极大地提高信息公开、政务服务和政民沟通的效率;常态化、机制化的网络问政和网络舆论监督,有利于预防和惩治腐败、积极推动政治改革。

二、传统互联网管理方式存在的问题

长期以来,为应对互联网给国家治理带来的压力和问题,我国采取的是政府主导的传统权威管理方式。^②从管理上看,主要包括网络立法、行政监管、技术控制、行业自律、公众监督等五种手段。^③这五种手段中,政府比较依赖的是前三种,而行业自律与公众监督所发挥的作用相对较小。尽管政府主导的传统权威管理方式在促进互联网产业发展、维护社会稳定等方面发挥了重要作用,但也存在不少问题。

(一) 就网络立法而言,互联网专门立法相对滞后且过度由政府主导

1994年2月,国务院颁布《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》。从彼时至今,我国虽然制定实施了大量的法律法规以规范互联网的发展,但依然存在众多问题。一方面,互联网专门立法滞后,立法位阶较低。目前,我国关于互联网的基本法主要有三部:2000年颁布的《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》、2004年制定的《电子签名法》和2012年实施的《关于加强网络信息保护的决定》。其余都是政府各部委根据需要颁布的部门规章和规范性文件,而非由立法机构全国人大制定的完全意义上的法律,立法位阶低。^④“从法律结构而言,基本法比较少,部门规章比较多……立法碎片化,导

① 轩传树《互联网时代下的中国国家治理现代化:实质、条件与路径》,《当代世界与社会主义》2014年第3期。

② 钟瑛、张恒山《论互联网的共同责任治理》,《华中科技大学学报》2014年第6期。

③ 钟瑛《我国互联网管理模式及其特征》,《南京邮电大学学报》2006年第2期;另见叶敏《中国互联网治理:目标、方式与特征》,《新视野》2011年第1期。

④ 朱剑秋《互联网治理中的不良信息治理》,硕士学位论文北京邮电大学2008年;另见王慧军《我国网络管理存在的问题及其改善》,《江西社会科学》2012年第5期。

致很多部门面对权利时一哄而上,面对义务和责任时则相互推诿”。^①另一方面,在立法内容层面,以往的法律法规过度强调政府对互联网的管理^②,而对于互联网产业发展、公民个人权利保护则重视不够,造成权利与义务的不对称。

(二) 就行政监管而言,很长一段时间里存在“九龙治水”的局面

据不完全统计,参与互联网管理的部门曾经一度达到16个之多。^③这种多头管理的局面,条块分割过于明显,造成职能交叉、权责不一、管理效率不高等一系列问题。伴随着国家互联网信息办公室成为互联网管理的主要机构,互联网管理权力进一步集中,“九龙治水”的局面才得到缓解^④,我国针对互联网的行政监管呈现出一种国信办主导统揽,多部门配合协作的新局面。

国信办的升级扩权之后,强势推行清理网络淫秽色情信息,打击网络谣言,整治不法网络大V等一系列行动,充分显示出政府进行互联网管理的决心,取得了良好的成效,但也存在一些隐忧:专项整治行动更多地被视为一种“运动式治理”,实际上是一种“强制权力的超常规运作”,其治理的有效性更多地依赖于治理机关的权威地位。^⑤此外,专项整治行动虽然可以在最短的时间内达到最大的效果,但很难从源头上杜绝互联网乱象,治理效果整体有限。

(三) 从技术层面而言,长期实施“防火墙”不利于信息的开放交流

防火墙、内容过滤、舆情监测等技术手段,能起到控制淫秽色情、危害国家安全等不良信息的作用,但从经济和产业发展来说,长期实行技术控制不利于互联网技术的国际交流与创新,也会阻碍互联网产业的发展。从个人权利保护的角度看,实行技术控制容易侵犯公民的个人隐私权和自由表达权等公民权利,过分依赖技术控制进行互联网管理存在“数字利维坦”(digital Leviathan)的现实风险,即“国家依靠信息技术的全面装备,将公民置于彻底而富有成效的监控体系之下,而公民却难以有效地运用信息技术来维护其公民权利”。^⑥利用技术控制手段对互联网进行管理,在国际上也容易饱受非议,对国家形象也有一定的负面影响。以2009年绿

① 周汉华《网络空间法治化建设》, http://www.cssn.cn/fx/fx_mjft/201501/t20150107_1469301.shtml, 2015-01-07。

② 朱剑秋《互联网治理中的不良信息治理》,北京邮电大学2008年硕士学位论文。

③ 叶敏《中国互联网治理:目标、方式与特征》,《新视野》2011年第1期。

④ 曾茜《监管的制度化与信息传播的有序化——我国互联网治理的变化及趋势分析》,《新闻记者》2014年第6期。

⑤ 曾茜《监管的制度化与信息传播的有序化——我国互联网治理的变化及趋势分析》,《新闻记者》2014年第6期。

⑥ 肖滨《信息技术在国家治理中的双面性与非均衡性》,《学术研究》2009年第11期。