

文化建设案例集 (第3辑)

主编 祁述裕 窦维平

中国言实出版社

文化建设案例集

（第3辑）

主编 祁述裕 窦维平
副主编 程萍 赵红川

中国言实出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

文化建设案例集. 第3辑 / 祁述裕, 窦维平主编.

— 北京: 中国言实出版社, 2011.8

ISBN 978-7-80250-176-8

I. ①文…

II. ①祁…②窦…

III. ①文化事业—建设—案例—中国

IV. ①G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 156773 号

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716 (发行部) 64924735 (邮 购)

64924880 (总编室) 64963107 (一编部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京诚信伟业印刷有限公司

版 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1020 毫米 1/16 14.75 印张

字 数 240 千字

定 价 35.00 元 ISBN 978-7-80250-176-8/G · 146

前 言

近些年，各地积极探索文化建设的路径，积累了许多宝贵经验，也有一些极具警示性的失误，这些都需要进行总结和研究。编辑出版《文化建设案例集》的目的，即在于提升我国文化建设实证研究水平，为政府文化建设实践提供借鉴。

案例研究是实证性研究的一种极为重要的方式。它通过对典型个案的深入解读和剖析，揭示特殊事件中所蕴含的普遍意义，达到触类旁通、举一反三的效果。我们认为，案例可分为教学型案例和研究型案例。前者注重选择经典案例，强调经验的总结和提升，后者则注重选择现实案例，强调对现实问题进行跟踪式研究。教学型案例强调客观、生动、准确地描述事件发生发展的背景和过程，让学员在讨论中寻找解决问题的路径。国际上，美国哈佛大学肯尼迪政府管理学院和法国国立行政学院的教学型案例最具代表性。目前，教学型案例作为增强互动性、实效性的一种有效方式，已广泛应用于我国高校和各种培训机构的教学活动中。与教学型案例不同，研究型案例主要是为读者提供阅读的文本，要求在客观、准确地叙述事件来龙去脉的基础上，发掘隐藏在事件背后的问题或难题，进行深入独到的分析，提出解决问题的可行性对策，为读者提供有价值的参考。这是撰写研究型案例的难点所在，也是其特色和价值所在。

《文化建设案例集》以我国文化建设为主题，所收案例都是严格按照研究型案例的要求撰写的。本辑共收录了 17 个案例，内容涵盖了文化建设的众多领域。编辑本案例集旨在通过对文化建设中各类典型案例的解剖，帮助各级

公务员了解我国文化建设的状况，把握文化发展规律，提高文化管理的能力和水平。鉴于本书所收录的案例内容和研究问题的广泛性，本书不仅适合作为各级公务员的阅读文本，也可以作为公务员培训和高校文化管理专业的参考教材，文化企业经营者阅读本书后同样会有所收获。

《文化建设案例集》是由国家行政学院社会和文化教研部与四川省文化厅合作编撰的。2008年、2010年我们推出了两辑，在社会上引起广泛反响，呈现在读者面前的这本《文化建设案例集》是第3辑。《文化建设案例集》的编撰是一项长期的工程，我们诚邀有志于推进我国文化建设实证研究的人士与我们一道从事这项意义重大的工作，不断充实、丰富我国文化建设案例库资源，为探索我国文化建设的多样化路径做出实实在在的努力。

2011年4月

目 录

- 001 前言
- 001 《魔兽世界》的监管权之争 / 祁述裕
- 013 谷歌事件的风风雨雨 / 刘翠霞
- 023 相亲类电视节目的管理之路 / 王金会
- 037 沉重的翅膀 / 李兴国
- 048 博物馆元素的深加工 / 高宏存 于正
- 061 “走出象牙塔”的公众考古 / 陈金巧
- 073 未来旗舰 / 王锦慧
- 090 文商拍档，公众至上 / 王萌
- 103 历史光环下的沉重现实 / 程萍
- 124 成都动漫产业基地的尴尬 / 屠火明 曹学艳 韩爱云 祁樱
- 138 从“西递、宏村”到“宏村、西递” / 王严根 陈发祥
- 154 “世纪巨蛋”的辉煌与破灭 / 张伟新 吕亮
- 167 千年紫砂的繁荣与困境 / 秦丽云
- 179 光线何以炫目？ / 李竞爽
- 191 《读者》：一本杂志的传奇 / 王俊莲
- 200 涅槃 / 张晓东
- 211 清明上河园：以文化传承打造品牌 / 范玉刚

《魔兽世界》的监管权之争

祁述裕 *

2004年以来，文化部与新闻出版总署围绕网络游戏监管权龃龉不断。2009年更因为一款网络游戏——《魔兽世界》的审批权，两部门的争执公开化，引发舆论的热议。文化部与新闻出版总署的网络监管权之争，成为当年年度的重大新闻之一。

围绕《魔兽世界》的监管权之争缘何发生？事件揭示出什么样的问题？本案例回溯其前因后果，并探讨对我们有什么样的警示。

* 祁述裕，国家行政学院社会和文化部副主任，教授，博士生导师。

（一）网络游戏业的交叉管理格局

早期的网络游戏公司没有监管部门。在网络游戏十分风光的今天，人们很难想象，早期的网络游戏公司处境艰难。我国第一家互联网游戏公司是1998年出现的联众，当时主要经营网络棋牌游戏，因为没有便利的支付系统和收费渠道，无法实现收费，很快陷入困境。作为一种新型的游戏样式，当时网络游戏处于自生自灭状态。

现在一般认为，新闻出版总署是最早将网络游戏业纳入其管理的政府部门。国务院于2000年9月颁布的《互联网信息服务管理办法》，确认了新闻出版总署在网络游戏领域的主管地位，“互联网信息服务”被纳入“网络出版产业”。2001年2月，经国务院修订的《出版管理条例》在其“附则”部分提出，“互联网出版管理办法和电子出版物出版的管理办法，由国务院出版行政部门根据本条例的原则另行制定”。

网络游戏业发展的转折点在2001年。那年，盛大公司引进了韩国公司研发的多人在线角色扮演游戏《传奇II》，涉及国外版权代理。根据相关的政策规定，新闻出版总署负责审批。《传奇II》在中国获得极大的成功，其总裁陈天桥也随之成为中国“首富”。以后，网游行业在中国呈现出爆炸式增长的态势。新闻出版总署也更加有意识地将网络游戏纳入其管理范围，包括制定中国游戏产业发展的相关政策，组织中国国际数码互动娱乐产品及技术应用博览会，编制《中国游戏产业报告》等。

2002年8月，新闻出版总署和信息产业部颁布了《互联网出版管理暂行规定》。《规定》要求，“从事互联网出版活动，必须经过批准”，必须申请“互联网出版许可证”。新闻出版总署开始对互联网游戏出版物进行前置审批和监督管理，成立全国游戏出版物审查委员会，对网络游戏特别是对从境外引进的网络游戏采取审查批准制度。从此，申请“互联网出版许可证”制度，成为企业从事网络游戏运营服务的第一道准入门槛。此外，依据《电子出版物出

版管理规定》，每一款游戏在进入商业运营之前，新闻出版总署及其下属的新闻出版局，还要对其进行审批，合格后颁发“著作权合同登记号”。这是新闻出版总署后来“一证三号”审批格局的基础。

现在一般认为，文化部正式介入网络游戏管理是2003年。依据《互联网信息服务管理办法》，2003年5月10日，文化部颁布了《互联网文化管理暂行规定》，《规定》对“经营性互联网文化单位”实行许可制度。2004年，文化部下发了《关于加强网络游戏产品内容审查工作的通知》，《通知》要求，网游经营单位需取得《网络文化经营许可证》，国产网络游戏需向文化部备案，取得备案文号；互联网游戏进口活动要报文化部进行内容审查，获得批准文号后方可运营。

从2004年开始，网游企业和网游产品交叉管理的格局形成。在新闻出版总署的文件中，网游企业被定义为“互联网出版机构”，网游产品被定义为“电子出版物”；文化部则将网游企业视为“经营性互联网文化单位”，将网游列为文化产品。称谓不同，但实际管理的对象完全重合。网游企业要获得运营资质，必须同时获得由文化部下发的《网络文化经营许可证》（俗称文网文）和《互联网出版许可证》；网游产品要进入市场，必须同时获得由文化部下发的备案文号和新闻出版总署审批颁发的电子出版号，进口网络游戏还要持有著作权合同备案证书。

2004年6月，第412号国务院令——《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》，首次对两个部委针对网络文化产业的审批权做出以下划分：

文化部：（1）设立经营性互联网文化单位审批；（2）互联网文化单位进口互联网文化产品内容审查。新闻出版总署：（1）电子出版物复制单位改变业务范围、合并或者分立审批；（2）出版境外著作权人授权电子出版物（含互联网游戏作品）审批；（3）电子出版物出版单位与境外机构合作出版电子出版物审批；（4）电子出版物进口单位进口电子出版物审批。

据此，2004年10月12日，文化部发布了一份文件——《文化部文化市场司网络文化处就管理互联网文化的政策法规依据作出说明》。该文件称，国家近期颁布的政策已经明确将网络游戏归口文化部管理，所谓“网络游戏管理职责交叉”已不存在。文化部公开表示，新闻出版总署管的“互联网游戏作品

出版属于电子出版物出版，指的是网络游戏的客户端光盘的出版，而不是指网络游戏的进口和网上传播”。因此，《出版管理条例》只适用于纸质出版物，而不适用于音像制品。“电子出版物出版不能包括互联网传播行为。”

2008年7月，国务院办公厅分别印发了文化部、国家广播电影电视总局、国家新闻出版总署的《“三定”方案》，对国务院所属的这三家政府机构文化管理职能作了调整。其中，《“三定”方案》进一步明确了文化部与国家新闻出版总署在网络游戏管理中各自的职能。在《“三定”方案》中是这样表述的，“文化部负责动漫和网络游戏相关产业规划、产业基地、项目建设、会展交易和市场监管”；“国家新闻出版总署负责在出版环节对动漫进行管理，对游戏出版物的网上出版发行进行前置审批”。同时也明确了新闻出版总署科技与数字出版司职责中“负责对出版境外著作权人授权的互联网游戏作品进行审批”中的“出版境外著作权人授权的互联网游戏作品”，是指境外著作权人授权的在互联网上网的游戏出版物。

新闻出版总署和文化部对《“三定”方案》有不同的解读。

新闻出版总署在其官方网站上对新“三定方案”的解读是，“理顺了新闻出版总署与有关部门的职责关系，明确了国家新闻出版总署负责在出版环节对动漫进行管理，对游戏出版物的网上出版发行进行前置审批”。2009年3月，新闻出版总署相关负责人在接受采访时表示，新闻出版总署将更加严格地对引进国外网络游戏进行审批。

文化部则依据《“三定”方案》，强化了对网络游戏业的监管职能。其下属的文化市场司网络文化处除继续承担“负责对进口网络游戏进行内容审查和国产网络游戏备案”以及网吧管理，又增加了指导网游产业发展，负责与网游相关的产业规划、产业基地、项目建设、会展交易和市场监管职责。文化部市场司相关负责人在文化部官网发表的一篇名为《网络文化综述》的文章中强调，在网络游戏管理体制上，“文化部是主管部门，出版部门只是对涉及出版的问题进行前置审批”。

文化部与新闻出版总署的分歧不仅在一款具体的游戏上，也在对进口网络游戏审批权的认定上。2009年4月27日，文化部发布的《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》，提到进口网游如果变更运营企业，原进口批准文号自动撤销，由新运营企业重新向文化部报审。

（二）一款游戏，两种态度

因为一款名叫《魔兽世界》的游戏，文化部与新闻出版总署在网络游戏交叉管理上的争执被激化了。

2009年4月，美国著名游戏公司——暴雪娱乐公司（以下简称暴雪公司）与第九城市计算机技术咨询（上海）有限公司（下称九城公司）为期四年合作经营《魔兽世界：燃烧的远征》（以下简称《魔兽世界》）的协议中止。暴雪公司将其制作的《魔兽世界》在中国大陆的运营权转与网易子公司——上海网之易网络科技有限公司。2009年6月6日，网易公司以2亿美元的代价替代了九城公司取得了由暴雪公司开发的网络游戏产品《魔兽世界》在中国大陆的代理权。

《魔兽世界》属于大型多人在线角色扮演游戏（3D Massively Multiplayer Online Role-Playing Game）。在该款游戏中，玩家把自己当作魔兽世界中的一员，探索未知的世界、征服怪物。该款游戏2005年正式引进中国后，深受中国玩家喜爱。据称拥有500万活跃玩家，其中，18岁-24岁的年轻人过半。在2009年“中国网游风云榜”上，《魔兽世界》在年度最受欢迎十大网络游戏中排名第二。值得一提的是，《魔兽世界：燃烧的远征》吸引力不仅在其自身，还在已于2008年11月在境外运营的升级版《魔兽世界：巫妖王之怒》。其升级版对游戏内容进行了多方面的拓展，有更引人入胜的情节，任务也更具挑战性，令中国玩家十分期待。

2009年6月，网易向新闻出版总署和文化部分别递交了《魔兽世界》运营申请。网易本以为，作为一款已经在中国运营了四年的游戏，其运营申请只是履行手续而已。但后来发生的事情却出乎人们的意料：《魔兽世界》变更运营商，引发文化部与新闻出版总署在网络游戏管理权限上激烈碰撞。

行政许可规定审批时限为20个工作日。此外，该游戏如需进行内容审查，审查时限为60个工作日（不含该游戏因内容问题需进行修改的时间），所有进口网络游戏的审批都是按上述规则办理的。从2009年6月开始，在网易提交申请的约三个月里，尽管期间新闻出版总署曾表示，《魔兽世界》的内容审批工作已接近尾声，审查完毕后将反馈给申报部门。但网易一直没有收到新闻出版总署的放行通知。事后，新闻出版总署对此的解释：一是运营代理转换中

有大量数据需要梳理；二是按规定要求，需要网易和暴雪公司对不良内容进行修改。

与新闻出版总署相反，文化部则批准了网易的申请。7月21日，文化部网络游戏查询系统网站发布公告，称《魔兽世界》已经获得文化部的审查批文，批号为“文网进字〔2009〕006号”。文化部为什么这么快地通过了审查？事后，有文化部相关人员对此的解释是，该款游戏已经运营四年，无须再审查。

文化部的做法引起了新闻出版总署的强烈不满。在新闻出版总署看来，网络游戏管理是其势力范围，文化部批准《魔兽世界》运营，是越权管理。7月13日，也就是《魔兽世界》提交申请期间，^①新闻出版总署下发了《关于加强进口网络游戏审批管理的通知》（新出厅字〔2009〕266号），重申新闻出版总署是唯一经国务院授权负责境外著作权人授权的进口网络游戏的审批部门。通知指出，有的部门未经国务院授权，自设网络游戏前置审批和进口网络游戏审查，造成重复审批，干扰了正常的管理程序。通知强调，任何境外著作权人授权的进口网络游戏作品，未经新闻出版总署审查批准，一律不得在境内提供出版运营服务。如发现有其他部门越权进行前置审查审批，违法行政，有关企业可以依法向国务院监督部门举报或提起行政诉讼。

新闻出版总署与文化部对此款游戏截然相反的处理意见，以及在进口网络游戏审批权的不同表态，将这两个政府部门的矛盾公开化了。此举引起了媒体的广泛关注，一时成为舆论热议的一个话题。

鉴于文化部与新闻出版总署由对《“三定”方案》的不同理解，引发的在网络游戏管理上的种种争执，为明确职能，2009年9月7日，中央编办出台了《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、网络游戏和文化市场综合执法的部分条文的解释〉的通知》（以下简称《通知》）。《通知》对包括网络游戏在内的文化部与新闻出版总署各自的管理职责作了进一步的解释。其主要内容有：

（1）在文化部的统一管理下，新闻出版总署负责“网络游戏的网上出版前置审批”。（2）“网络游戏的网上出版”是指网络游戏的出版物，“前置审批”是指在经工信部许可通过互联网上网用户提供服务之前由新闻出版总署对网

^① 陈汉铮：《新闻出版总署再次强调网络游戏的前置审批》，2009年11月5日《第一财经日报》。

络游戏出版物进行审批。一旦上网，完全由文化部管理。（3）网络游戏出版物未经新闻出版总署前置审批擅自上网的，由文化部负责指导文化市场执法队伍进行查处，新闻出版总署不直接对上网的网络游戏进行处理。（4）对于进口网游产品的前置审批争议，《通知》强调，新闻出版总署的科技与数字出版司负责审批“出版境外著作权人授权的互联网游戏作品”，审批对象为“境外著作权人授权的在互联网上网的游戏出版物”（强调“出版物”），其他进口网络游戏的审批工作由文化部负责。

《通知》出台后，文化部于9月18日召开通气大会，在此次通气会上，文化部文化市场司负责人阐述了三个要点：（1）网络游戏不是出版物，文化部是网络游戏的主管部门。（2）如果游戏不涉及出版物环节的，按文化部已经实行的网络游戏管理规定进行审批管理。（3）若网络游戏出版物未经新闻出版总署前置审批擅自上网的，将由文化部负责指导文化市场执法队伍进行查处，新闻出版总署不得直接对上网的网络游戏进行处理。^①

（三）《魔兽世界》擅自公开运营，引发两部门矛盾激化

在文化部文化市场司负责人解释之后，《魔兽世界》的运营商——网之易公司做出了一个惊人举动：在没有获得新闻出版总署审批颁发的电子出版号的情况下，于9月19日发布公告，宣布即日起《魔兽世界》重新正式商业化运营。

事后媒体分析，网之易公司上述做法尽管轻率，但也有其苦衷。首先是经济损失惨重。根据《魔兽世界》前任运营商九城的2008年第四季度财报披露的数据，有媒体通过计算得出，《魔兽世界》开服每推迟一天，网之易公司就将损失422万元的收入。照此计算，推迟两个月时间，网之易公司的损失将超过2.5亿元。^②其次是玩家的流失。暴雪公司与九城公司终止合作后，九城关闭了所有《魔兽世界》服务器。而网之易公司这边由于不能如期开服，引发玩家的不满，许多玩家流失。因此，当百度“魔兽世界吧”里出现了一个“贾君鹏，你妈妈喊你回家吃饭”的帖子时，即在网络上迅速蹿红，成为当年最雷人的网络语言之一。

① 《文化部反对新闻出版总署终止《魔兽世界》审批》，2009年11月03日《京华时报》。

② 陈汉辞：《新闻出版总署再次强调网络游戏的前置审批》，2009年11月5日《第一财经日报》。

文化部文化市场司负责人的解释，为网之易公司摆脱困境提供了路径。按照文化部文化市场司的解释，其一，《魔兽世界》不涉及出版环节，不需要版署去审批；其二，即使《魔兽世界》属于出版物，擅自上网后是由文化部来处理，版署无权管理；其三，文化部是网络游戏的主管部门，而且文化部此前又对网易的申请给予了批复。网易完全有理由运营了。

网之易公司的做法违反规章，受到了新闻出版总署的惩罚。

首先，新闻出版总署在当年国庆前夕——9月29日，开展了一项净化网络环境活动，对200多款游戏进行审查，关掉了45款境外网游。版署的新闻稿宣称，此举是按照中央统一部署，着重从五个方面入手，进一步建立健全网络游戏监管的长效机制。这五个方面是：（1）进一步完善相关法规制度，制定出台网络游戏管理办法。（2）年底前对网络游戏前置审批和运营情况进行一次全面清理，凡未取得具有网络游戏经营范围的互联网出版许可证的企业，一律不得从事网络游戏出版运营服务。（3）进一步完善进口网络游戏审批管理制度，对清理工作中发现的未经审批进口的境外网络游戏，或在境内为境外网络游戏提供运营推广服务的，坚决予以取缔。（4）严格履行国产网络游戏出版运营的备案管理制度。（5）加强对已履行审批或备案手续的网络游戏的动态监管，防止新增添的不健康网络游戏内容和功能的传播，同时加强对网络游戏企业防沉迷系统的评测和检查，发现问题，坚决查处，绝不手软。

接着，2009年10月9日，新闻出版总署召开媒体通气会。通气会重申，新闻出版总署是中央和国务院授权的唯一负责网游前置审批和进口网游审批的政府部门。凡是未经新闻出版总署前置审批上网运营或审批后擅自改变内容的网络游戏，都无法上网，擅自上网也将被责令停止运营服务。第二天，新闻出版总署相关部门负责人进一步强调，如果变更运营单位增加新版本、新资料片或者更新内容的时候，必须重新进行前置审批或者进口审批，并直接点名《魔兽世界》。

11月2日，新闻出版总署下发了《关于终止〈魔兽世界〉（燃烧的远征）审批的通知》，终止《魔兽世界》的审批，退回关于引进出版《魔兽世界》的申请。通知要求，网之易公司立即停止收费和新账号注册。新闻出版总署将“视情依法对其作出相应的行政处罚，包括停止其互联网接入服务”。

文化部并不认同新闻出版总署制裁网之易公司的做法。11月3日，文化

部召开新闻通气会，文化部官员明确表示，文化部是网络游戏的主管部门，而新闻出版总署只是对出版物在出版环节有监管的权力，所以允许不允许网络游戏正常运营不在新闻出版总署的职责范围之内。《魔兽世界》自7月30日以来属于正常运营，目前《魔兽世界》收费运营以及注册新账号均属于合法行为。^①

实际上在此之前，文化部就对新闻出版总署的做法作出了回应。比如，10月20日，在文化部主办的2009游戏开发者大会（上海）上，文化部文化市场司负责人对新闻出版总署的做法提出了批评。

文化部与新闻出版总署围绕网络游戏管理权限、应该不应该对《魔兽世界》进行审查等问题，互相争执，各不相让。此事引起了媒体的极大关注。各类媒体纷纷跟踪和报道这一事件。其中，中央电视台新闻频道《东方时空》分别于11月2日和3日，两次报道了《魔兽世界》审批引发的政府部门的纠纷，并认为，监管部门权限的重叠，是造成两部委意见相左的原因。此事也引起了国际社会的关注。美国PI投资媒体评论（2009年10月12日）、DEA博客评论（2009年10月12日）等均对这一事件有评论。社会各界也反应强烈。2009年7月28日，北京市法律界人士发出公开信，就“文化部与新闻出版总署针对其各自在网络游戏方面的管理权限与职能不一致的解释及在各自发布的相关文件中的诸多冲突”问题，建议国务院“对文化部与新闻出版总署在网络游戏方面的管理权限分工做出统一的详细解释说明，并对两部门已发布的相关文件进行合法性及有效性审查”。^②

有趣的是，文化部与新闻出版总署的争执也带来一些衍生产品。2010年年初，有一位自称性感玉米的人自制了一部64分钟的视频《网瘾战争》。这部视频是为了纪念网络游戏《魔兽世界》而作，影片角色由游戏角色扮演，配上网友自制的旁白和对话，糅合了很多游戏和电影片段，还混搭有2009年度的“70码（杭州飙车撞人案）”、“钓鱼执法”等热点事件，组成了一个魔兽玩家为争取公众理解和游戏权益的故事。视频播出后，网友点击量达到了四五百万，一时成为轰动事件。

① 《文化部：〈魔兽世界〉运营合法 版署查处越权》，网易游戏频道，2009年11月3日。

② 北京威宇律师事务所：《请求对文化部与新闻出版总署在网络游戏方面的管理权限进行解释并对两部门发布的相关文件进行审查的建议书》，2009年7月28日。转引傅才武等：《文化市场一体化进程与文化行业体制的结构性矛盾及其因应策略》，《江汉论坛》，2010年第5期。

《魔兽世界》的结果颇具喜剧意味。对《魔兽世界》公开运营的处理最后是以大团圆的方式结束。2010年春节长假之前,新闻出版总署突然收回成命,决定放行《魔兽世界》。文化部与新闻出版总署围绕《魔兽世界》长达七八个月的唇枪舌剑,最终偃旗息鼓。其中的缘故媒体没有披露,有知情人认为,可能是外力干预的结果。

二

围绕《魔兽世界》的监管权之争虽然落下帷幕,但新闻出版总署和文化部在网络游戏监管职权上的矛盾,并没有真正解决。2010年1月18日,文化部首次以“网络游戏行业主管部门”的身份,对外发布《2009年中国网络游戏市场白皮书》。两天之后,新闻出版总署一年一度的中国游戏产业年会也如期举行。新闻出版总署官员发言表示,将进一步加强网络游戏前置审批管理。这位官员还强调,新闻出版总署今后将加强对外资进出网络游戏出版运营的监管。

网络游戏审批制度也仍然是漏洞多多。媒体上类似“‘魔兽事件’终于有解,网游审批制度像迷宫”之类对目前监管不规范、不透明等的批评,屡见不鲜。^①

网络游戏的监管权之争为什么会发生?有没有解决之道?

(一) 监管权之争的成因

部委职能划分不适应新的情况。我国国务院分管文化的三个部委——文化部、国家广电总局、新闻出版总署是按照特定管理对象设置的。文化部主要负责演艺业和文化市场监管;广电总局主要负责广播、电影、电视等视听产业;新闻出版总署主要负责图书报刊等纸质产品的出版事宜。这种分业管理的格局在互联网、移动媒体出现后,出现了两种情况:一是新兴文化行业不断涌现;二是跨业经营的情况越来越普遍。网络游戏就是如此。新闻出版总署从出版角度,把网络游戏视为一种新型的出版物,纳入其管理范围,其做法并不为过。而文化部把网络游戏作为文化产品的一个分支,从规范文化市场的角度将之纳

^① 曹海丽、王姗姗、兰方:《“魔兽事件”终于有解,网游审批制度像迷宫》,2011年3月1日《新世纪》。

入其管理范围，同样站得住脚。因此，围绕网络游戏监管权的争执，是我国经济社会发展、科技快速进步的一个必然结果。过去、现在和将来，政府管理将不断地遇到此类问题。

有关部门没有就两部委的职能及时作出科学合理的职能划分。文化部与新闻出版总署网络游戏监管权之争发生后，中编办始终没有对其中的关键点作出科学明晰的界定。2004年6月发布的第412号国务院令，首次对两部委网络游戏管理权进行划分。第412号国务院令规定，文化部负责设立经营性互联网文化单位审批和互联网文化单位进口互联网文化内容审查，新闻出版总署负责审批出版境外著作权人授权的电子出版物（含互联网游戏作品）。业内人士一看就知道，文化部与新闻出版总署审批的几乎是同一个产品，这就给两部委从各自利益出发进行解释留下了缺口，也带来交叉监管的隐患。

2008年7月，国务院办公厅分别印发了文化部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署的《“三定”规定》，同样没有解决文化部与新闻出版总署网络游戏交叉监管的问题。《“三定”规定》中既规定文化部负责网络游戏相关产业规划、产业基地、项目建设、会展交易和市场监管，又指出新闻出版总署负责对游戏出版物的网上出版发行进行前置审批。市场监管自然是管理网络游戏产品，而对游戏出版物的进行前置审批，同样是网络游戏产品。《“三定”规定》再次出现了自相矛盾的问题。2009年9月7日，中央编办出台了《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、网络游戏和文化市场综合执法的部分条文的解释〉的通知》，也仍然没有抓住其中的症结。

上述情况导致媒体在报道《魔兽世界》事件时一头雾水，莫衷一是，出现了两极化的声音：一极是站在文化部的立场说话，一极是为新闻出版总署辩护。媒体相关报道极为混乱。

（二）网络游戏监管权之争的严重后果

政府部门形象受到严重损害。文化部与新闻出版总署围绕《魔兽世界》引发的网络游戏监管权之争，在公众中产生了一定的负面影响。政府的公信力、权威性均受到很大损害。

不利于网络游戏的健康发展。两部委的精力消耗在许多无谓的争执中，