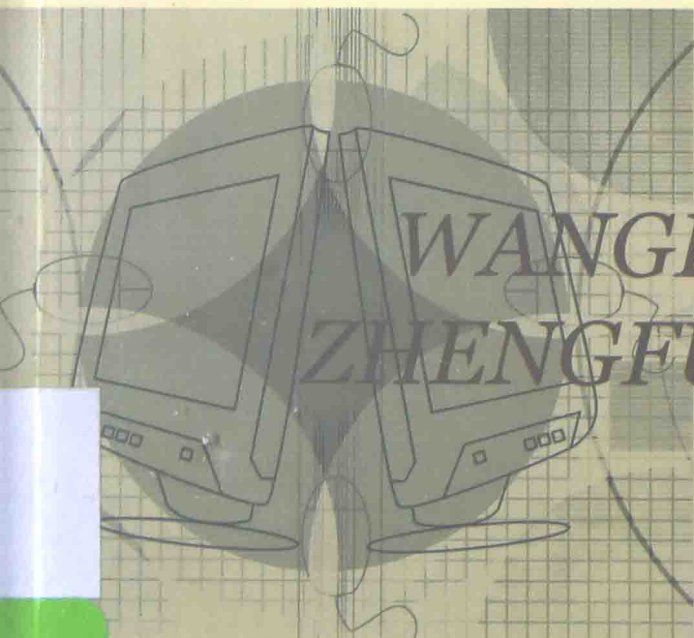


魏巍 著

网吧产业 政府管制 研究



WANGBACHANYE
ZHENG FUGUANZHI
YANJIU



北京燕山出版社
BEIJING YANSHAN PRESS

网吧产业 政府管制 研究

魏巍 著

WANGBACHANYE
ZHENGWUGUANZHI
YANJIU

F719.5



北京燕山出版社
BEIJING YANSHAN PRESS

10

图书在版编目(CIP)数据

网吧产业政府管制研究 / 魏巍著. -- 北京: 北京燕山出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5402-3634-2

I. ①网… II. ①魏… III. ①计算机网络—服务业—商业经营—政府管制—研究—中国 IV. ①F719.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第172971号

书 名: 网吧产业政府管制研究

作 者: 魏 巍

责任编辑: 金贝伦 陈赫男

出版发行: 北京燕山出版社

社 址: 北京市西城区陶然亭路53号

邮 编: 100054

电 话: 010-65243837

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴星伟业印刷有限公司

开 本: 710毫米×1000毫米 1/16

字 数: 262千字

印 张: 17.5

版 次: 2014年9月第1版

印 次: 2014年9月第1次印刷

定 价: 35.00元



版权所有 翻印必究

前 言

网吧是互联网上网服务营业性场所的简称。社会公众利用网吧内的计算机及上网接入设备等进行上网活动，网吧经营者通过收取使用费或提供其他增值服务获得收入。1994年，世界上第一家网吧——Cyberia，在英国伦敦西区诞生后，网吧在世界各地风靡开来。我国的网吧几乎与世界同步发展，走过了近二十年的发展历程。

网吧作为互联网的应用终端，成为社会公众的娱乐休闲、信息交流平台，直接影响了人们的行为和观念，对互联网技术的普及、网络文化的培育、消除城乡数字鸿沟的差别，对国家信息化的发展，都起了重要的推动作用，是经济文化领域里的独特产业。

2002年6月16日（星期日）凌晨2时40分许，在北京学院路20号无证经营的“蓝极速”网吧内，两名未成年人恶意纵火，导致多人受伤、25人死亡，造成了极其恶劣的影响。自此，我国的网吧产业进入了政府严管时期。这部书稿就是立足北京，以北京网吧政府管制为研究起点，观察我国的网吧政府管制过程。

《网吧产业政府管制研究》分为三篇。第一篇，北京网吧政府管制研究。主要介绍了北京市哲学社会科学规划办公室“十一五”规划课题“关于北京市网吧等互联网上网服务营业场所管理长效机制的研究”的研究成果。这一成果有如下要点：一是充实和完善网吧管理长效机制工作领导体制与运行机制；二是对全市网吧实行分级与动态管理；三是采取综合措施解决网吧接纳未成年人进入问题；四是采取综合措施打击黑网吧；五是采取综合措施扶持网吧产业发展；六是大力扶持网吧协会发展。

第二篇，网吧产业发展研究。以产业经济学的视角，分析了网吧产业对国家的社会经济贡献，产业地位的确定，发展网吧产业的意义。在微观领域内，网吧产业应走企业化经营和多元化经营之路的必要性。分析了网吧产业发展中的主要问题。发展高端网吧、连锁经营、产业升级和开发农村网吧等多条途径，振兴我国的网吧产业。

第三篇，网吧产业政府管制研究。全面回顾了我国网吧的政府管制历程。对政府管制中的突出问题，黑网吧为什么屡禁不止做了深入分析。对政府管制中的专项治理成效有限性、政府部门合作中的问题做出了分析，提出要创新管理体制的观点、方法及主要内容。对政府管制的最主要的法规《互联网上网服务营业场所管理条例》（国务院第363号令，2002年9月29日颁布）的利弊做了全面的分析。最后一章，全面深入阐述了大力发展网吧协会的重要性，并认为这是政府创新管理体制的重要途径。

《网吧产业政府管制研究》从不同侧面论述了网吧产业政府管制的历程。这是笔者自2004年开始至2014年近十年对网吧领域问题研究成果的集成。笔者认识到公共政策是利益攸关者博弈后的产物。政府通过一系列程序包括确定问题，确定可供选择的解决方案，权衡每个备选方案，选择花费最少可能获得最大成果的方案，最后出台公共政策。任何国家都不可能有很多时间、金钱和智力资源去无止境地争论以达到制定最理想的政策的目的。因此，一个新的政策出台必然会伴随着一个或几个新的问题的产生。这就是政策发展的动力学。这就需要我们不断地评估政策的实施过程和结果，为下一个政策的制定提供更合理的依据。国家网吧政策的制定和执行过程，也是一个充满了争议的过程，也需要我们不断评估和完善。

无论谁都不能不承认，未成年人是国家的未来，他们的成长关系到国家的前途和民族的命运。禁止网吧接纳未成年人，绝对要保证网吧安全规范经营，这两条底线是任何人在何时、何地、何种情况下都不能逾越和突破的。

无论谁都不能不承认，经过政府相关部门十几年的努力，在全国近12万家正规的网吧里，几乎再没有或者说绝少再发生过恶性的、群发性的、

儿人以上包括未成年人在内的死人伤人事件。

无论谁都不能不承认，政府部门在为未成年人营造良好的网络文化环境这一巨大的系统工程中，收到了巨大的成效。正规网吧的经营秩序和经营规则更加规范；国家的网吧产业提升等一系列促进产业发展的计划的落实，为网吧产业的发展提供了更加广阔的空间和发展动力。

但是，我们也不能不承认，在网吧管理工作中，我们还有一些没有解决或者说亟待解决的问题。这些问题引发了一些人对政府管理者恶意的诋毁、无知的误解和善意的批评。诋毁需要抵挡，误解需要解释，善意的批评建议需要我们吸纳合理的成分以调整我们的政策。

林德布洛姆在《决策过程》中指出：“我们将政策制定视为一个没有起始、结束且界线极为模糊的一个相当复杂的分析性及政治性的过程。”^[1]政策调整，也是在政策监督和控制所获得的有关政策系统运行（尤其是政策执行的效果）的反馈信息的基础上，对政策方案、方案与目标之间的关系等进行不断修正、补充和完善，以便达成预期政策效果的一种政策行为。

在某种意义上说，政策调整是政策方案的重新制定和执行的过程，或更准确地说，是政策方案的局部修正、调整和完善的过程。随着我国市场经济体制的不断完善，政府文化主管部门一方面要按照党的相关政策实行政府职能的转换完成自身的改革，同时还要根据各地社会经济发展的状况以及互联网信息技术日新月异的发展变化，及时调整网吧管理政策。这有利于保障网吧政策的科学性、权威性、严肃性、稳定性和连贯性。

写作《网吧产业政府管制研究》这部书稿，笔者有一个深刻的体会，就是我们要实行刚柔相济的网吧管理政策。我们党是把坚持政策的原则性和实施策略的灵活性有效地结合起来的典范，可以说发挥到了淋漓尽致、炉火纯青的程度。刚中有柔、刚柔相济，才能保证政策得到有效贯彻不会呈递减效应。比如，网吧数量在全国是总量控制，但是在某一个地区或某几个地区可以有所突破，呈现出有增有减的动态平衡状态。还比如，我们

[1] 查尔斯·林德布洛姆. 决策过程[M]. 上海译文出版社, 1988.

可以建立一个宽进严出的网吧进退市场的管理机制。宽进（相对禁止发放网吧牌照而言的宽，实际还是要有很严格的准入条件和资格的）是允许新网吧进入市场，严出是指两次甚至一次有违规经营行为，就立即取消该网吧的经营资格，请其退出网吧市场，像宁夏区所采取的行政措施一样。我们这样做有两个目的：一是有效地遏制黑网吧的出现，二是杜绝炒卖网吧牌照的现象。再比如，我们还可以探索多种网吧经营的模式：其一是从规模经营过渡到适度规模经营，其二是除连锁经营外，我们也支持网吧单体经营。就像是改革开放后农村实行了家庭联产承包责任制一样，在大城市郊区，在经济富裕的地区，我们依然坚持农村的集体经济，如江苏的华西村和河南的南街村，但在多数地区还是实行农民家庭个体经营。我们能尊重全国几亿农民的选择，我们也能够尊重也应该尊重网吧企业的自我选择。

《网吧产业政府管制研究》一定还有诸多不足，还请网吧业内各方专家学者和广大读者，不吝赐教，批评指正。

魏巍

二〇一四年五月 于北京

目 录

第一章 绪论 2
第一节 研究背景 2
一、研究的主要问题 3
二、研究方法和思路 4
三、目的和意义 4
第二节 研究概况 5
一、国外网吧概况 5
二、国内网吧研究状况 7
第二章 网吧产业发展概况 29
第一节 发展概况 29
一、发展时期 29
二、发展数量 30
三、产业规模 32
四、经营形式 37
五、收入状况 38
六、发展综述 40
第二节 社会影响及主要问题 40
一、网吧网民数量庞大 41

第一篇 北京网吧政府管制研究

第一章 绪 论	2
第一节 研究背景.....	2
一、研究的主要问题	3
二、研究方法和思路	4
三、目的和意义	4
第二节 研究概况.....	5
一、国外网吧概况	5
二、国内网吧研究状况	7
第二章 网吧产业发展概况	29
第一节 发展概况.....	29
一、发展时期	29
二、发展数量	30
三、产业规模	32
四、经营形式	37
五、收入状况	38
六、发展综述	40
第二节 社会影响及主要问题.....	40
一、网吧网民数量庞大	41

二、促进信息产业发展	42
三、带动相关产业繁荣	42
四、产业发展主要问题	44
五、家长反对孩子去网吧	51
第三章 北京网吧政府管制研究	53
第一节 专项治理.....	53
一、政府管制政策	53
二、专项治理概况	61
三、专项治理问题	63
四、问题成因探析	65
第二节 长效管理.....	68
一、文化部的探索	68
二、北京市的建议	70
三、文化部的政策	71
四、北京市的工作	81
五、政府部门主要做法	88
六、长效管理中的专项治理行动	92
七、全国其他试点城市主要做法	98
第三节 长效管理问题.....	108
一、政策缺失问题	109
二、政策执行不力问题	110
三、政策不协调问题	113
第四节 产业发展问题.....	115
一、产业政策问题	115
二、产业自身问题	121
三、网吧协会问题	127
四、黑网吧的问题	132
第五节 对策建议.....	134
一、完善长效管理政策	134

二、分级管理网吧	138
三、综合治理未成年人进入问题	140
四、多管齐下打击黑网吧	141
五、支持网吧产业发展	143
六、扶持网吧协会壮大	146

第二篇 网吧产业发展研究

第四章 网吧产业发展概述	150
第一节 网吧产业的贡献	150
一、产业地位	150
二、经济贡献	152
三、社会贡献	154
四、发展意义	156
第二节 经营企业化研究	158
一、什么是现代企业经营之路	159
二、为什么要走现代企业经营之路	161
三、如何走现代企业经营之路	164
第三节 经营多元化研究	166
一、国家支持政策	167
二、经营多元化内容	168
三、经营多元化途径	170
第四节 产业发展问题分析	172
一、盈利能力下降	172
二、产业规模缩减	174
三、负面的社会经济影响	175
四、促进产业发展的思考	176
第五章 网吧产业发展研究	181
第一节 连锁经营研究	181

一、政府连锁经营政策	181
二、各地实践与问题	188
三、连锁经营政策评价	190
第二节 高端网吧研究	192
一、高端网吧的基本特征	192
二、有利发展因素	194
三、不利因素分析	197
四、发展途径研究	199
第三节 产业转型升级研究	200
一、转型升级的主要内容	200
二、转型升级的主要问题	201
三、赋予转型升级新的内容	202
第四节 发展农村网吧研究	203
一、农村网吧作用	204
二、市场发展前景	206
三、面临主要问题	208
四、发展途径研究	209

第三篇 网吧产业政府管制研究

第六章 政府管制概论	212
第一节 政府管制概述	212
一、管制历程回顾	212
二、管制问题分析	216
三、解决问题思路	217
第二节 整治黑网吧研究	219
一、政府如何整治黑网吧	219
二、整治效果为什么不理想	224
三、我们如何认识黑网吧	226
第三节 政府创新管制能力	227

一、专项治理成效有限	227
二、部门合作问题凸显	230
三、政府创新管制能力	231
第七章 《条例》修订研究	233
第一节 “零点断网”政策研究.....	233
一、“零点断网”是非常时期的政策	233
二、“零点断网”政策的弊端	236
三、“零点断网”政策的调整建议	239
第二节 《条例》修订研究.....	242
一、《条例》的积极作用	243
二、《条例》的诸多弊端	245
三、修订《条例》的建议	246
第八章 网吧协会建设研究	248
第一节 网吧协会能力建设.....	249
一、能力建设的概念	249
二、能力建设的重要性	250
三、能力建设的内容	251
四、能力建设的问题	254
五、提高能力建设的途径	256
第二节 网吧协会与政府的合作.....	258
一、网吧协会的作用	259
二、政府创新网吧管理体制	260
三、政府与网吧协会的合作	262
后 记	264

第一篇

北京网吧政府管制研究

第一章 绪 论

“网吧”是向社会公众开放的营业性的互联网上网服务场所的简称。社会公众可利用网吧内的计算机及上网接入设备等进行上网及其他活动，网吧经营者通过收取使用费或提供其他增值服务获得收入。

网吧作为互联网的应用终端，自20世纪90年代在我国诞生、发展和普及后，已经成为社会公众娱乐休闲、交流联络的重要场所，成为开放的信息和网络教育平台，成为文化产业的重要组成部分。网吧已经深入社会公众的日常生活，直接影响人们的观念和行为，成为我国经济文化领域里的独特产业。

第一节 研究背景

网吧是一把双刃剑，在推动互联网的应用和普及的同时，它的负面影响也是显著的。2002年6月16日，北京市两名未成年人纵火，导致海淀区的“蓝极速”网吧发生重大火灾，多人受伤、25人死亡。此事震惊全国。自此文化、公安、工商等行政管理部门在全国范围内拉开了整顿网吧的序幕。

针对黑网吧查禁不断、正规网吧违法接纳未成年人屡禁不止，以及网吧在未成年人中引发的认知、思想感情、行为方面导致的各种不良甚至是违法犯罪行为不断发生等一系列问题，自2004—2006年，包括北京市在内的全国各地对网吧开始了专项治理工作。

但是，运动式的网吧专项治理没有可持续发展和监控的动力机制。这种管理网吧的方式的长时间运行有明显的局限性，暴露出很多问题。众多政府部门的管理者和被管理者（网吧），在反复的运动式的检查和被检查中都疲惫不堪了。

2004年6月至2005年2月，由首都文明办主持，市社科院、市文化局、市公

安局和市工商局等十几个部门参加的北京市重大研究课题——“当前互联网与网吧对北京市未成年人的影响及对策”完成。针对网吧专项治理反复性强的问题，“关于当前互联网与网吧对北京市未成年人的影响及对策”（课题研究报告，以下简称“对策”）。“对策”提出了“政府部门应建立网吧管理长效机制”的建议。

李长春同志在“对策”报告上批示：“至立并家正：关于网吧的整顿虽收到一定的效果，但反复性很强，如何建立长效机制，可重点抓几个大城市试点，收到经验后推广。”陈至立批示：“请网吧专项整治小组先研究如何落实长春同志批示精神，准备意见。”

“对策”提出的建立网吧管理长效机制的建议被中央采纳。自2005年7月开始，文化部决定在北京、上海、天津、重庆、深圳和石家庄等9城市率先开展网吧管理长效机制试点工作。在这一背景下，在“对策”研究的基础上，笔者主持完成了北京市哲学社会科学规划办公室“十一五”规划课题——“关于北京市网吧等互联网上网服务营业场所管理长效机制的研究”的研究工作。第一篇，北京网吧政府管制研究，记述了课题的研究内容。

一、研究的主要问题

研究三个问题。第一，未成年人进入网吧的负面影响是什么。这里的内在逻辑是网吧经营者允许和纵容未成年人进入网吧，导致未成年人沉迷网吧及网络游戏中而不能自拔，引发了网瘾和荒废学业等一系列社会问题。

第二，政府实行网吧专项治理的效果为什么不理想。为防止未成年人进入网吧和打击黑网吧，政府实行了严格的网吧管制政策并采取了一系列的专项整治行动，但是政府管制失灵的情况是显著的。

第三，我们究竟要建立什么样的网吧管理长效机制。从网吧专项治理转变到建立长效管理机制，我们要在两难中做出选择：既要克服市场失灵又要解决管制失灵；既要为未成年人创造一个好的成长环境，又要鼓励网吧产业健康、有序和可持续发展下去；既要鼓励动漫产业的发展，利用好网吧这个平台，壮大文化产业的规模，又要解决未成年人上网成瘾的问题。要解决这一系列的问题和矛盾，需要我们准确把握北京市网吧产业发展存在的深层次矛盾，探究形

成这些深层次矛盾的成因，提出切实可行的网吧管理的长效机制方案，并且提出利于网吧产业发展的政策建议。

二、研究方法和思路

研究方法。采用理论研究与实际部门工作相结合、静态分析与动态分析相结合、规范分析与实证分析相结合的研究方法。文献研究法是研究的方法之一，收集了中国期刊全文数据库、政府专题研究报告、中国文化部网、中国文化市场网、中国互联网信息中心和地方文化网站的材料为研究观点提供相关的资料和依据。比较研究是另一个研究方法，课题描述和对比、分析了其他网吧管理长效机制试点城市的有益做法，为北京市的网吧管理长效机制工作提供借鉴、思路和办法。

研究思路。本专著以国家网吧宏观管理政策为视角，研究运用公共政策分析理论，分析梳理政府网吧管理政策和措施，评估政策执行状况与问题，探寻问题的症结所在。政策问题有两方面的原因：一是政策是否合理和科学，是政策自身的原因；二是管理部门在执行方面的问题，遇到的困难、阻力和执行效果等。在准确把握问题的基础上，提出政策建议。

三、目的和意义

目的。

研究目的有三点。

第一，探索和总结北京市网吧管理工作如何实现由专项整治转入深化管理，构建分工负责与齐抓共管、条块结合与以块为主、日常巡查与技术监管、宏观调控与市场机制、行业自律与社会监督相结合和市场监管有机结合的网吧管理长效机制。

第二，比较分析总结北京市和其他几个网吧管理长效机制试点城市的成功经验，包括工作体制、各部门职责及合作形式、量化的工作目标。

第三，提出在市场经济机制下，扶持正规网吧有序、持续、健康发展，建设统一开放、竞争有序的网吧产业发展政策建议。

意义。

研究意义有三个。

第一，为未成年人营造一个健康成长的网络文化环境。网络是属于未成年人的。网络塑造了未成年人，未成年人更创造和丰富了网络文化，推动了互联网的飞速发展。未成年人是国家的未来，他们的成长关系到国家的前途和民族的命运。我们一定要为未成年人营造良好的网络文化氛围，为他们创造良好的成长环境，这是历史赋予我们的使命。

第二，网吧问题的解决有赖于建立一个与政府部门自身行政体制相适应的协调机制。网吧管理长效机制的建立，为北京市行政协调机制的建立与行政管理体制改革提供有益的借鉴。

第三，积极扶持网吧产业发展有利于文化创意产业的发展。“十一五”期间，北京市提出了推动文化创意产业加快发展的规划，使之成为首都经济的支柱产业，不断壮大动漫、网络传媒、网络游戏等新兴产业；逐步把北京建设成全国的动漫和网络游戏研发制作中心。网吧产业是我市文化创意产业的重要载体和组成部分，行业的持续、健康发展，不但促进动漫、网游等新兴产业的进步和发展，还有利于文化产业集群的发展和壮大，优化提升北京市文化产业的结构及质量。

第二节 研究概况

一、国外网吧概况

1994年9月1日，在英国伦敦大学学习的波兰姑娘爱娃·帕斯科，在伦敦西区开设了世界上第一家网吧——Cyberia。^[1]从此网吧在全世界流行开来。

欧洲。网吧几乎都是大型连锁网吧，走大规模连锁经营和品牌化道路。以英国最有名的Easy Everything为例，它在英国各地开设了21家网吧，还在欧洲很多著名城市如巴塞罗那、马德里、柏林、巴黎、阿姆斯特丹等开设了20多家分店。^[2]

[1] 刘创新. 网吧管理学概论[M]. 南京出版社, 2008.

[2] 邓莉, 袁群华. 网吧管理的国际经验借鉴与中国的选择[J]. 商场现代化, 2004, (21): 17—18.