

中国网络舆情综合治理体系的构建与运作

邹 军

〔摘 要〕 中国语境中的网络舆情治理是一套搜集网络民意和干预网络舆论的机制,其核心是在自由表达与风险控制之间保持平衡。经过十多年的实践,网络舆情治理经历了从以运动式治理为主的模式向协同和综合治理新体系的转变。综合治理体系的运作可以借鉴全球互联网治理的“多利益攸关方”模式,由政府单方面的管理模式转向利益相关多元主体共同参与治理,从而构建政府主导,网络运营商协作,内容服务提供商承担主体责任,网络用户参与的运作模式。但这一模式的有效运作有待于各利益相关方的协作与良性互动,因而尚需要更多机制性的安排。

〔关键词〕 网络舆情;治理;“多利益攸关方”模式

网络空间治理是人类进入网络社会后面临的全新课题,也是社会治理体系的重要组成部分。随着政治、经济和社会诸领域对互联网的依赖日益加深,以及人们越来越习惯于网络化的生存方式,网络空间之于现实社会的重要性进一步凸显,其治理问题也愈发重要。在中国,由于传统媒体的不够开放和现实表达渠道的逼仄,网络表达自互联网引进以来就异常活跃,形成独特的网络舆论现象,并成为转型中国的一大景观。特别是自 2003 年网络舆论溢出虚拟空间,成为推动现实变革的重要力量(如“孙志刚事件”)以来,代表汹涌民意的网络舆论以其众多高光时刻成为一代网民的集体记忆。可以说,中国网络空间治理的核心议题之一就是网络舆情治理。

然而,网络舆情治理的进程并非一帆风顺。一浪高过一浪的网络舆论在实现了表达的平权化和民意的“可视化”呈现的同时,也显示了互联网的强大动员能力,进而对社会稳定构成了现实威胁。面对作为全新表达平台的互联网和突如其来的网络舆论,无论是政府还是社会都没有做好准备,既没有足够的治理资源可供调用,也没有可供借鉴的治理经验,因此,对于某些具有较大危害的突出问题,集中资源对其展开专项整治的运动式治理在很长一段时间成为网络舆情治理的主要选择。随着可供征用的治理资源不断增加,治理经验不断丰富,网络舆情治理实现了模式重构,从运动式治理为主转向制度化的综合治理。本文首先回顾中国网络舆情治理的模式变迁过程,然后对网络舆情综合治理的“多利益攸关方”模式运作展开探讨。

邹军,新闻学博士,广州大学新闻与传播学院教授(广州 501116)。本文系 2019 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“跨境数据流动治理中主权原则的争议、调适与实践路径”(19YJA860033)的研究成果。

一、概念澄清与研究回顾

（一）舆论和网络舆论

网络舆情概念的提出与网络舆论在中国的兴起有关。而“舆论”这一概念含义复杂,哈贝马斯的舆论观反映了西方学者对于舆论的某种共识:作为一个具有政治功能性的概念,是私人对公共事务的关注和公开讨论,往往表现为社会秩序基础上一种共同的公开反思的结果,因而可视为现代社会政治正当性的来源,是公民参与社会治理的方式,天然带有统治者与被统治者之间的二元张力及批判属性。尽管此种“舆论观”在西方思想史上并非没有遭遇异议,如李普曼在《公众舆论》和《幻影公众》中对舆论的认识似乎就迥异于哈贝马斯。即便如此,两人这一点上的看法是一致的:舆论是民主的产生条件,它意味着人民的大量同意;民主的实现必须基于这种大量同意。^①正如陈力丹所言,西方舆论慢慢发展成一种“控制机制”,即公民面向统治权力的制约。^②而率先将舆论研究导向为可以触摸的“意见”的,当属法国社会心理学家勒庞。勒庞在其名作《乌合之众》中对舆论的概念进行了改造,将基于群体心理的“群体的意见”视为舆论的确切内涵,将社会舆论的主体确定为社会内部“组织化了的群体”,把社会舆论明确界定为“群体的意见”,并发现了群体舆论的非理性本质。^③

西方舆论的滋生土壤与中国不同。在中国历史上,据胡适考证,中国古籍中的“舆人”泛指地位低下的人,“舆论”因而都泛指民间众人的议论。^④倪琳在《近代中国舆论思想变迁》一书中提出,虽然西方的“舆论”话语在近代已传入中国,但在殖民、战争等长期的非正常社会与政治状态下,这个词汇被不断阐释,逐渐被构建成为适合各阶段中国社会发展需要的表达。许纪霖认为,现代中国的舆论是从传统清议演化而来,却与作为传统体制内谏议的清议有所不同——它被当成了政治体制外的制衡力量。近代报刊作为舆论的主要策源地,正如唐小兵所指出的,由于晚清民办报刊起初一般依托于社团或学会,如强学会之于《时务报》,其呈现的舆论基本上还是一种自主性的言论表达,但到了后来,很多有明显政治目标的政党直接创办报刊,主义崛起、宣传勃兴的时代来临,这时候的报刊舆论就直接服从于宣传的需要了。在延安时期中共的局部治理实践中,党报就是用来宣传政治主张、制造舆论、主导民众思想的工具。^⑤直到建国后、改革开放之前,在高度集权的政治体制下,“舆论”被登峰造极地定义为巩固、辅助政权的工具,被要求“一律”,并被自上而下地统一“制造”出来灌输给民众。^⑥

改革开放后,中国社会结构发生巨大变化,国家—社会关系转型,一个具有相对自主性的社会初步形成。大众媒体双重属性的确立,催生了一个既是党和政府的喉舌、也致力于生产有市场卖点、能够吸引受众兴趣内容的传媒产业,大众传媒越来越多地承担了表达民意的责任,在公民权利对抗国家权力之情境下,扩大在中国社会逐渐艰难生长起来的“公共领域”,^⑦从而能够在一定程度上充当“舆论代理人”的角色。在官方话语中,舆论监督也取代“报纸批评”进入执政党的社会治理体系当中。胡泳认为,此时的“舆论”一词,虽然历经篡改、挪用、侵占以致不健全,但理应或多或少带有一些

①胡泳、陈秋心:《舆情:本土概念与本土实践》,《传播与社会学刊》2017年总第40期。

②陈力丹:《舆论学——舆论导向研究》,北京:中国广播电视出版社,1999年,第2页。

③王雄:《新闻舆论研究》,北京:新华出版社,2002年,第48—49页。

④胡泳、陈秋心:《舆情:本土概念与本土实践》。

⑤陈力丹:《马克思主义新闻观思想体系》,北京:中国人民大学出版社,2006年,第12页。

⑥丁柏铨:《对新中国建立以来舆论形态的历史考察》,《当代传播》2011年第1期。

⑦周海燕:《重读刘涌案:公共领域视野中的司法与传媒之争》,《新闻大学》2006年第4期。

其本来的涵义,即舆论是一种外在于统治权力的制衡力量,否则,“舆论监督”这样的表达无从说起。然而考察官方话语系统对于“舆论”一词的理解和运用,却会发现情况全非如此。^①从舆论导向的“祸福论”,用“正确的”舆论引导等表述可看出,舆论可以被“引导”,而且有“正确”和“不正确”之分。当下中国政治话语中惯常使用的“舆论”,显然不是西方近百年来逐渐形成、包含“主权在民”理念的现代舆论,^②而是社会管理的意识形态工具。与此同时,舆论本身也是管理的对象。

互联网的出现改变了中国社会的舆论态势,也为重归舆论本源提供了可能性。互联网赋予普通人至少名义上平等的传播权力,这被称为新媒体赋权或信息传播的民主化。互联网为社会表达提供了许多平台,比如论坛、博客、微博、微信群等为公民讨论政治和社会问题构造了跨越时间、地域的公共空间,陌生人之间的联系与集体行动能力也大大加强。技术提供的可能性和人们表达的现实需要让网络舆论迅速成为一种广受瞩目的社会现象。从1997年中国网民对印尼排华骚乱的网络抗议,到1999年抗议北约暴行BBS的设立,“在线舆论”“因特网舆论”“网上舆论”的说法逐渐进入公众视野。2003年甚至被称为“网络舆论年”,因为在这一年,一系列网络事件让网络舆论承载着“光荣与梦想”。

作为一种新型舆论形式,网络舆论是广大民众在平等、开放的平台上进行的公开表达,它是一种“看得见的声音”,自古以来一直被“代言”而处于长期沉默的民意突然变得高度可见。在热点频出的网络空间,网络舆论在网络空间发酵后,常常溢出网络空间,反映在传统媒体的报道里,甚至设置了传统媒体的议程,进而影响现实环境和公共决策。在这一系列的事件中,互联网作为公共领域的部分呈现,网络舆论成为历史上最近似于西方现代意义上的“舆论”的言论形态。^③尽管网民并非“自主的公众”,但网络舆论的确提供了人人参与表达的机会和条件。它不可能以一种戏剧性的方式改变中国的政治生活,但它可以增进建立在公民权利义务基础上的现代社会资本,导致独立于国家的社会力量的兴起和壮大。^④而这些,正是西方意义上的舆论的产生条件。

在新的舆论形态——网络舆论崛起的同时,原先以传统媒体为主要平台的舆论传播方式并没有停止,于是就有了两种相互背离、明显脱节的舆论形式,即“两个舆论场”。这一概念由新华社原总编辑南振中首先提出的,但其被广为人知却是网络舆论兴起之后。

（二）“两个舆论场”和网络舆情

“两个舆论场”观念的广泛传播,凸显了传统媒体与以网络为代表的新媒体在舆论表达上的异质性和矛盾性。而随着新媒体的普及,网络舆论的影响力进一步扩大,中国舆论场出现了一种结构性变化,依托传统媒体的“主导舆论”不再一统天下,互联网上崛起了一股堪与“主流媒体舆论场”相抗衡的话语力量。正如人们看到的那样,两个舆论场所讨论的内容、使用的话语乃至讨论的方式都有很大不同。传统媒体肩负新闻传播和舆论引导的双重任务,但无论是哪一方面,它们更多都表现为一种单向的输出,以正面宣传为主,而网络舆论场则充满了民间气质,理性与非理性并存、民间智慧与各种谣言齐飞。两个舆论场的存在,既意味着传统的单中心话语格局被颠覆,去中心化态势初步形成,也凸显了中国多元社会的本来面目。这背后不仅是不同意见的表达主体,也是具有不同利益诉求的群体。观察当代中国的舆论传播,无法回避两个舆论场之间的冲突碰撞对于观念分野的深刻影响,也不可低估其各自的封闭状态对于营造社会共识、传承主流价值所造成的巨大负面效应。于

^①胡泳、陈秋心：《舆情：本土概念与本土实践》，《传播与社会学刊》2017年总第40期。

^②陈力丹、李冠礁：《公权力不应该做绑架舆论的事情》，《新闻记者》2009年第3期。

^③胡泳、陈秋心：《舆情：本土概念与本土实践》。

^④胡泳：《2011：中国网络舆论的三大变化》，《中国新闻周刊》2012年1月13日。

是,“打通两个舆论场”成为现实的新闻宣传工作乃至舆论研究的一大热点,更在中共十八后被确定为传统媒体融合转型的战略目标。与此同时,“打通两个舆论场”也成为遍布各地的舆情分析行业的主要任务和正当性来源之一。^①

国内学者对于“舆情”的研究大概始于2004年,对于“舆情”的概念界定也是众说纷纭没有定论。有人视“舆情”为关于舆论的“情况”;有人认为舆情对应民意,而舆论作为表达,有些是人为制造的,并非真实的民意,以此将舆情与舆论相区分;也有人认为舆论与舆情无所谓不同,只是在不同语境中使用不同的说法,如网络舆论引导、网络舆情治理。^② 这些理解本身没有问题,但忽视了“舆情”作为一个中国特色词汇在现代的产生背景及其赖以存在的制度安排。中国语境下的“舆情”其实含义复杂,它不仅是主体对于现实实体的各种社会心理活动,更综合反映着执政者如何看待互联网出现后汹涌翻腾的民意。在互联网舆论兴起早期,有专门机构每天从网上搜集重要信息,以“互联网舆情”的形式提供给领导人参考,其形式类似于“公开的内参”——这里的“舆情”就是关于舆论的“情况”。政府期望通过舆情搜集来了解民情、汇集民智,以完善社会治理。而另一方面,互联网带来的新的言论表达机制冲击了原有以传统媒体为主要承载体的、由政府牢牢控制的舆论生态,让舆论的管理者不得不时刻面对舆论失控的局面,从而将网络舆论视为众声喧哗、威胁稳定、影响主流价值传播的“杂音”。政府为了维护社会稳定需要搜集有关社会的动态情报,特别是对社会治理的负面反应;企业和其他社会机构为了清除负面印象,也需要有一整套对舆情的搜集分析机制。由此,“舆情”成为基于某种需要,如维护稳定,消除负面评价,而在互联网公共言论空间内广泛搜集网民意见、情绪、倾向等信息情报的一种制度安排。舆情是互联网时代舆论控制的产物。^③

潘忠党认为,舆论在各种意见的此消彼长、相互作用中不断汇集、转向或消散,因此,我们需要区分舆论作为公共讨论并发挥其功能的过程和在任何时间点上某一意见在群体中的采纳程度(可以用百分比表示)。前者是湍流不息的河流,后者是它在某一点的“切片”:河流包含了它的切片,但切片不等于河流。意见,无论它被多少人所采纳,都是舆论的一部分。^④ 中国语境中的“舆情”与西方舆论的区别正类似于“状态”与“过程”的区别:“状态”是有可能被观察、搜集和测量的,而“过程”却与表达机制、社会结构和政治制度相关。正如黄旦所言,“Public Opinion”发源于民主理论,是民主机制的构成部分;舆情分析则是了解民情的一种技术手段,属于统治学的辅从部分,至多属于效率而非民主。^⑤

由此可以理解,中国语境中的网络舆情治理是一套搜集网络民意和干预网络表达的机制,其核心是要在控制社会风险和激发网络活力之间保持平衡。^⑥ 网络舆情治理作为网络舆论研究的重要组成部分引发了学界的深厚兴趣,相关研究多从治理理念和治理技术两个方面分别展开,前者以新闻传播学、政治学的学者居多,通过对网络舆情的生成和扩散机制的分析,提出治理的原则和具体对策;后者明显属于信息技术流派,从技术入手,通过数据挖掘分析发现舆情生成的规律,找出关键节点和传播网络,再加以干预。近年来,有学者在单一方法论视角外,提出整体论的系统分析视角^⑦,将

①胡泳、陈秋心:《舆情:本土概念与本土实践》。

②杨斌艳:《舆情、舆论、民意:词的定义与变迁》,《新闻与传播研究》2014年第12期。

③胡泳、陈秋心:《舆情:本土概念与本土实践》。

④潘忠党:《舆论研究的新起点——从陈力丹著〈舆论学——舆论导向研究〉谈起》,罗以澄:《新闻与传播评论(2001年卷)》,武汉:武汉大学出版社,2002年,第91页。

⑤来自黄旦在2014年“社会舆情分析与社会治理创新”学术论坛的主旨发言:《民主和效率:舆情分析与中国社会治理》,转引自赵梦溪:《舆情的观念:产生与重塑》,《中国网络传播研究》第9辑,南京:南京大学出版社,2015年,193页。

⑥张权、燕继荣:《中国网络舆情治理的系统分析与善治路径》,《中国行政管理》2018年第9期。

⑦张权、燕继荣:《中国网络舆情治理的系统分析与善治路径》。

构建网络综合治理体系作为应对网络舆情治理风险的有效路径。^① 这实际上回应了网络舆情治理模式的现实转型与重构问题,但如何落实“整体论”和“网络综合治理体系”在网络舆情治理中的具体运作,还需要做进一步探讨。

二、从运动式治理到综合治理

2003 年之所以被称为“网络舆论年”,缘于这一年网络舆论成为一种广受关注的社会现象。此后,对网络舆情的治理随着其对社会影响的扩大而受到高度重视,因为它不仅涉及社会治理,亦关乎国家安全。但治理资源受社会资源总量的制约,用于社会调控的治理模式离不开社会资源的总体情况。^② 在很长一段时间里,中国网络舆情治理以自上而下的行政管理为主,其中以主题性的“专项整治”为代表。

近年来与网络舆情治理有关的部分专项整治行动一览表

名称	时间	行动组织部门	专项行动工作重点和内容
打击网络淫秽色情专项行动	2007 年 4 月开始,为期半年	公安部、中央宣传部、教育部、信息产业部、文化部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国务院新闻办、银监会、全国“扫黄打非”工作小组办公室 10 部门	以网站集中、上网人数多、举报线索多的地区为重点地区,重点清理网上传播淫秽色情视听节目、图片、小说,以及六合彩、销售违禁品和扰乱社会秩序的谣言、侮辱、诽谤等有害信息,重点打击网上传播淫秽色情信息、组织网上淫秽色情表演和盗窃、诈骗等违法犯罪活动,重点整治网上视听节目、聊天室、电子刊物、论坛、博客、WAP 网站、托管主机和虚拟空间等网上信息服务安全管理秩序,重点解决小网站、小论坛、小聊天室和博客管理责任不落实等问题,积极推进互联网长效管理机制建设。
全国整治互联网低俗之风专项行动	2009 年 1 月至 4 月	国务院新闻办、工业和信息化部、公安部、文化部、工商总局、广电总局、新闻出版总署 7 部门	认真贯彻中央加强网络文化建设和管理的重要指示,按照社会主义核心价值观体系的要求,对网上低俗信息进行集中整治,突出重点,狠抓源头,强化自律,严格执法,强化网络信息服务单位社会责任,推动文明办网、文明上网落到实处,使网络环境明显净化,网上低俗之风得到有效遏制。
网络淫秽色情信息专项治理“净网”行动	2013 年 3 月上旬至 5 月底	全国“扫黄打非”办公室	以整治网络文学、网络游戏、视听节目网站等为重点,开展网络淫秽色情信息专项治理。
“净网 2016”专项行动	2016 年 4 月至 12 月	全国“扫黄打非”办公室、国家互联网信息办公室、公安部、信息产业部等 4 个部门	以督促落实企业主体责任为基础,对问题较为严重的互联网企业进行重点监管,发现问题,严厉打击。将继续深化开展微信、QQ、网盘等案件多发领域的整治,强化有害信息突发事件的处置,进一步净化网络文化环境。
“净网 2017”专项行动	2017 年 3 月至 11 月	全国“扫黄打非”办公室	聚焦网络直播平台、“两微一端”、弹窗广告及网络文学作品等 4 个领域,严打制售传播淫秽色情信息行为,并督促网络企业落实主体责任。

这些专项整治活动往往行动迅速、效果明显,但也有明显的缺陷:首先是公权力的直接强势介入,对公民表达权利的伤害似乎不可避免。每次行动都有公安部门参与,有时甚至由公安部门主导,体现出一种“压制性的秩序逻辑”。^③ 其次,专项整治往往目标单一或较少,指向某个亟待解决的问题。然而这些看似孤立的单个问题的产生往往原因复杂,“头痛医头、脚痛医脚”式的专项整治常难达到预期目标。第三,专项整治总是临时性的,持续时间也不会太长,而网络治理是长期任务,涉及方方面面的因素,没有长效机制,即使专项整治常态化,也难以实现治理效果的持久。此外,公权力主导的专项整治行动也带来了权力直接干预网络空间的道德风险和民意渠道受阻的风

①王立峰、韩建力:《构建网络综合治理体系:应对网络舆情治理风险的有效路径》,《理论月刊》2018 年第 8 期。
②王沪宁:《社会资源总量与社会调控:中国意义》,《复旦学报》(社会科学版)1990 年第 4 期。
③曹龙虎:《中国网络的运动式治理》,《二十一世纪(香港)》2013 年第 6 期。

险问题。^①

中国网络舆情治理一直延续着政府主导的特点,这与中国社会治理的理念有很大关系。西方的“治理”(Governance)概念原为控制、引导和操纵之意。20世纪末,“治理”被赋予新的含义,主张政府放权和社会授权,实现多主体、多中心治理等政治和治理多元化,强调弱化政治权力,甚至去除政治权威,企望实现政府与社会多元共治、社会的多元自我治理,并在此基础上提出“善治”的理念。因此,在今天的西方学术话语语境中,“治理”一词主要意味着政府分权和社会自治。^②有研究者认为,中国的社会治理是在执政党领导下,由政府组织主导,吸纳社会组织等多方面治理主体参与,对社会公共事务进行的治理活动,是“以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利、保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展的过程。”^③显然,政府主导、责任主体自查、群众举报等构成了网络专项整治行动的标配,表现出了明显的“运动式”治理特色。^④

“净网行动”在2018年和2019年继续开展,未来应该会制度化进行下去,但已不像早年行动那样针对信息传播活动的多个问题,而是目标越来越专,针对难度较大、需要集中资源应对的网络问题,受影响的人群较少,因而也没有引发太多关注。如2019年的“净网行动”专注“暗网”“套路贷”及针孔摄像头销售等非常专业的问题,很多网民对此知之甚少。可见,网络舆情治理已不再依赖集中、突击的运动式治理模式,而将之作为常规化治理的补充。按照行政学的观点,社会治理任务理应在国家机关的日常行政化运作中完成,无需国家权力的直接指令和介入。^⑤在网络舆情治理问题上,完善的制度和高效的执行机构建设对于实现长效治理目标而言更为重要。

事实上,舆情治理的制度建设从未停止。自1994年2月18日国务院公布《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》以来,国家立法、司法和行政部门相继颁布了一大批与网络有关的专门法律、行政法规、部门规章和司法解释等,初步形成了一套规范互联网发展的法律体系。特别值得一提的是已于2017年6月1日开始实施的《中华人民共和国网络安全法》,已对网络和信息管理产生了重要影响,是网络舆情治理的重要法律依据。近年来,《互联网新闻信息服务许可管理实施细则》《互联网信息服务搜索服务管理规定》《互联网直播服务管理规定》《互联网新闻信息服务管理规定》《通信短信息服务管理规定》《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》(俗称“微信十条”)及《移动互联网应用程序信息服务管理规定》等部门规章相继出台,国家互联网信息办公室于2019年9月10日发布《网络生态治理规定(征求意见稿)》,进一步为网络空间系统治理提供制度保障。

网络舆情治理的机构也结束了多部门共管的“九龙治水”阶段。2014年2月27日,中共中央网络安全和信息化领导小组的成立,标志着互联网和信息化治理已上升到国家战略层面,实现了网络治理机构由虚到实、层次由低到高、力度由弱到强的重大转变。^⑥领导小组下设办公室,重新组建为国家互联网信息办公室。2014年8月26日,国务院授权国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作,并负责监督管理执法。2016年4月19日,习近平在网络安全与信息化

①王立峰、韩建力:《构建网络综合治理体系:应对网络舆情治理风险的有效路径》。

②王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》2014年第3期。

③姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,《中国行政管理》2014年第1期。

④杨志军:《威权主义、政府治理与常态政治——“扫黄打非”作为当代中国运动式治理模式的典型》,《第七届珞珈国是论坛论文集》,2013年,第83—101页。

⑤李里峰:《运动式治理:一项关于土改的政治学分析》,《福建论坛》(人文社会科学版)2010年第4期。

⑥赵精武、张春贵:《中国移动互联网发展政策法规分析》,官建文:《中国移动互联网发展报告(2016)》,北京:社会科学文献出版社,2016年,第65—76页。

领导小组座谈会上发表讲话,强调网络空间要“天朗气清、生态良好”,不能“乌烟瘴气、生态恶化”,同时,要“发挥网络引导舆论、反映民意的作用”。这是对网络舆情治理的明确要求,在安全(风险可控)的前提下,充分发挥网络舆论民意表达、建言献策和民主监督的功能。该要求被认为是从最高层级释放出统一治理思路。^① 2019年10月召开的中共十九届四中全会进一步提出“建立健全网络综合治理体系”,是进一步对网络舆情治理模式转变提出的新要求。有研究者指出,包括网络舆情治理在内的互联网治理逐渐走出传统行政管理思路,从权威管制向社会共治转变,初步形成以法律法规为根本、以社会多元主体共同治理为基础、以事中和事后监管为重点的互动合作式的治理模式。^②

三、网络舆情综合治理模式的运作

综合治理首先是合作治理,体现网络空间的共治、共享原则,立法规范、行政管理、技术治理等手段需要被综合采用。但综合治理面对最大的挑战是要转变政府职能,实现真正意义上的“治理”。笔者认为,可以借鉴全球互联网治理的“多利益攸关方”模式,实现由政府单方面的管理模式转向利益相关多元主体共同参与治理的转变,构建政府主导、网络运营商和内容服务提供商协同、网络用户参与的“多利益攸关方”模式。

(一) 网络舆情治理的利益攸关方

网络舆情治理需要平衡风险控制和表达自由这对矛盾,其间涉及多个主体,至少包括政府、网络运营商、信息服务提供商和网络用户。他们构成了网络舆情治理的直接利益攸关方。

1. 政府

在中国,代表政府进行网络内容管理的是各级互联网信息办公室,但管理网络舆情的政府部门并非互联网信息办公室一家,国家广电总局、公安部等政府部门和执政党的宣传部门也在其中扮演着不同的角色。因此,此处的政府泛指所有管理网络舆情的执法和监管机构。

在网络舆情治理过程中,政府身兼多种角色。它既是相关政策的制订者,也是舆情的管理者,同时还是舆论监督的对象,有很多舆情本身就是对政府工作的批评。因此,政府在网络舆情治理中是否秉持公平公正的态度就非常重要。特别是在面对舆情压力时,以何种态度来面对就考验着政府依法治网的能力和水平。

2. 网络运营商

在中国,网络运营商主要有三家:中国移动、中国联通和中国电信。与多数西方国家运营商都是私人企业不同,中国的网络运营商都是国有企业,而且是中央直属企业。他们经营的是国有资产,领导成员的任命来自国资委,既承担国家赋予的基础通信功能,也要作为企业尽最大可能赚取利润,回报股东。

就网络舆情而言,运营商提供互联网设施,以此作为网络舆情的物理支撑。网络经营商的这些服务是网络传播得以展开的基础,离开了网络服务,就没有网络舆情。从技术上看,网络运营商可以对网络实施管制,如停止互联网服务,实施网络拦截和过滤。因此,在舆情治理中,网络运营商是实施技术控制的主体。

^①张权、燕继荣:《中国网络舆情治理的系统分析与善治路径》。

^②赵精武、张春贵:《中国移动互联网发展政策法规分析》,第65—76页。

3. 内容服务提供商

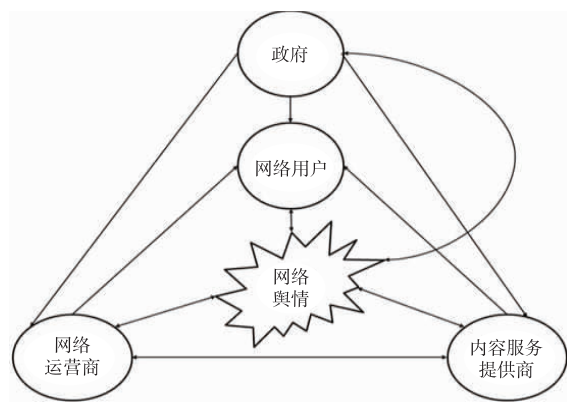
既包括提供内容的服务商,如新闻网站、微信平台上的内容生产者;也包括提供服务的各类聚合和社交平台,如今日头条、抖音、微博、微信等。网络舆情就是依托上述信息或服务提供商提供的各种服务和应用之上的,因而近年来的互联网整治行动主要对象就是网络内容服务提供商。他们要么为网民生产和传播信息提供空间(即 Web2.0)服务,要么本身就是信息的提供者,因而在网络舆情治理中承担着主体责任。

4. 网络用户

网络舆情是网民表达的产物,网民是网络舆情的发起和传播者,是网络动员的主要力量。网络舆论的主体是网民,网络舆情治理事关他们的切身利益,既要保障网民的言论自由和网络表达权,也要维护公共利益和社会安全稳定的底线。

(二)“多利益攸关式”模式的运作

“多利益攸关式”治理模式是一种寻求所有利益相关方就共同的问题或目标参与对话、决策和执行解决方案的治理模式。“多利益攸关方”模式不仅仅被认为是互联网治理的最好途径,也被认为是更普遍的全球治理的创新模式。^①网络舆情治理可以引入这一治理模式,它的基本结构如下图所示:



这一模式运作的基本特征是:

1. 政府主导

这是由中国的国情所决定的,也符合网络舆情生成和传播的基本规律。在涉及运营商、信息服务提供商、公众利益的舆情治理中,政府必然居于主导地位。它运作的逻辑是,既要运营商、内容服务提供商和网民进行日常管理,还负责整个舆情治理的制度供应,同时作为公权力的代表,也是舆论监督的对象。

网络舆情治理的最终目的是要建立起良性的舆论表达机制,促进社会的和谐发展。政府在舆情治理中的作用主要体现在依法行政上,这需要完备的法制来保障。因此,政府一方面要完善法律法规,另一方面要依据法律法规的授权来展开行动。此外,政府的主导作用还体现在:通过运营商和内容服务提供商建立对网络舆情的监测,建立舆情预警机制;对网民的传播行为依法进行管理,如对造谣行为予以打击,对传播失范加以纠正;通过各种传播渠道发布消息,回应关切,平息舆情,接受舆论的监督。

^①B. de la Chapelle, *Internet Governance: Infrastructure and Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 256—270.

事实证明,来自正面的、主流的、可信度高的权威媒体对于错误信息的校正意义重大,他们对真相的披露越迟,则谣言传播和制造就会越活跃。^①很多时候,由于官方信息发布滞后、发布口径不一、信息披露审查过程过长等原因,真实的信息得不到及时披露,导致舆情肆意发展,谣言丛生,甚至引发线下动员,严重影响社会稳定。基于此,针对突发性的网络舆情,政府应该建立健全官方应对机制,保证在突发舆情发生之后,官方机构和主流媒体能够及时、全程发布权威信息,并做出令人信服的解释工作。政府可以通过利用手机短信等多种渠道发布信息,采用新闻发言人制度,设立权威的突发事件手机信息发布平台等多种措施来加以应对。此外,为了营造积极、向上、健康的主流舆论,政府必须加强舆论引导工作。多年来,政府为此做了大量工作,如“网评员”制度、规定敏感词等,但其成本高昂,效果也受人诟病,很大原因就在于其“管制”色彩深厚,未能考虑其他利益相关者的权益。

2. 运营商协作

电信运营商为网民和其他互联网企业提供接入和网络服务,虽然有赢利的需求,但也承担着维护国家信息安全的责任,因此在网络舆情治理中起着协助政府的重要作用。在互联网治理当中,作为拥有网络基础设施的电信运营企业而言,从根本上掌控网络市场秩序与控制网络导向,也是互联网治理的关键环节之一。

电信运营企业在实践中应综合运用多种手段对有害信息进行清理,一般采取的网络技术包括屏蔽敏感网站、过滤敏感关键词以及相关的网页、对网络终端进行全程监控等。^②例如中国电信的“绿色上网”业务,直接在电信骨干网上对有害网站作出拦截,自动过滤网上众多色情、暴力以及其它不健康内容,屏蔽全球色情、赌博、毒品和邪教等不良网站,其系统的数据库还会每天更新,自动搜索并屏蔽新增不良网站。

用户通过运营商获得移动服务,运营商对于用户有服务的义务,也有配合政府进行用户资格审查和规范传播行为的义务。同时,信息服务提供商也是依托运营商才能存在。网络舆情是用户、运营商和内容服务提供商三者互动的结果,面对舆情治理,三者的合作同样是必要的。

3. 内容服务提供商承担主体责任

内容服务提供商作为网络内容生产者或平台媒体,是网络舆情的直接发生地,因而在网络舆情治理中承担着主体责任。传统互联网治理以规范网民为中心,其缺点是网民数量众多且匿名参与,不仅造成侵权责任范围难以确定且存在执法困难问题。由内容服务提供商来对网络信息和服务进行管理,以他们为中心开展治理活动,可以大大提高治理效率和质量。网络内容及服务提供商一般会制订各自的管理政策,如注册程序、发帖规范、社区规定等,并自愿参加行业协会,签署行业自律公约。如中国互联网协会已经发展会员 400 多家,制定并通过了约 20 项各类自律规范。2017 年 6 月 30 日,中国网络视听节目服务协会发布《网络视听节目内容审核通则》,要求互联网视听节目服务相关单位(即内容服务商)在网络视听节目内容审核方面,坚持先审后播和审核到位原则,在播出网络视听节目前,对拟播出的视听节目作品和用于宣传、介绍作品等目的而制作的图文及视频内容进行审核。这是内容服务提供商通过行业自律,落实主体责任的典型例子。此外,还通过实施相对于“法律”管理而言的“代码”管理,比如实施内容分级机制、年龄验证机制、成年人信息警示机制等。^③

^①申楠、杨琳:《复杂背景下网络舆论引导与网络环境治理探析》,《西安交通大学学报》(社会科学版)2014 年第 7 期。

^②申志伟:《基于电信运营企业的互联网治理研究》,北京:北京邮电大学,2012 年,第 68 页。

^③赵玉林:《构建我国互联网多元治理模式——匡正互联网服务商参与网络治理的“四大乱象”》,《中国行政管理》2015 年第 1 期。

内容服务提供商与运营商的合作,也是网络舆情治理的重要环节。2014年1月18日,在由全国手机媒体委员会联合人民网、新华网、央视网,以及中国移动、中国联通、中国电信三大运营商共同发布了《中国手机媒体移动互联网信息安全和版权自律行业公约》,明确将积极开展行业自律,防治移动应用商店和APP等手机媒体新形态成为侵权盗版和涉黄涉暴温床,加强版权保护、净化手机空间;通过行业自律,摒弃和遏制侵害手机用户个人信息安全及合法权益、危害移动网络与信息安全的行爲,塑造行业责任,有序安全地促进信息消费。^①

总体而言,网络信息服务提供商是网络舆情治理的直接对象,也在治理中扮演着政府与网民联结者的角色。在贯彻监管意图和政策的过程中,信息服务提供商必定会影响网民的表达,而这往往会给自身的商业利益带来影响。若管理过松,监管部门不允许;管理过严,网民会用脚投票。正常情况下,网络信息服务提供商往往会坚持“底线思维”,既要保证平台的安全运营,也要尽量吸引更多用户,这毕竟事关其商业利益。正是这样的平衡考量,使得网络舆情治理有着较大的自由发挥空间,如何激励信息服务提供商乃至运营商更好地服务于良好网络生态建设,尚需更多制度安排。

4. 用户参与

中国网民已近8.5亿。网络用户是网络表达的主体,是网络舆情的生产者、发布者和传播者,他们在不同程度地支配着网络生活,改变着互联网的生态格局,自然是舆情治理的重要利益相关方。用户参与网络舆情治理的主要方式包括加强自律、提高媒介素养和树立社会责任意识等,营造良好的网络舆论环境。同时积极行使表达权,开展舆论监督,助力政治文明建设。

用户个体的自律对于创造纯净、和谐的互联网环境具有不可替代的作用。网络用户既有自由表达的权利,也有遵守相关法律规定,自我约束、自我管理、文明上网的义务。同时,网民要提高网络媒介素养,在面对鱼龙混杂的网络信息时具备独立思考的能力,能够多一些理性,而不是人云亦云、盲目跟风。另外,网民要树立社会责任意识。可以说,只有社会公众积极参与,才能在舆情治理上取得实质性的成功。

最后,网络舆情治理的“多利益攸关式”模式要实现良性运作,除了明确各自的责任,还有一个前提,就是要贯彻治理的理念,以协商合作的姿态,共同参与到网络舆情治理当中。任何一方的过于强势或忽视对方的关切,治理体系就会滑向对抗的一端,不仅会削弱治理效果,也不利于社会的长久稳定。

四、结语

本文回顾了中国网络舆情治理的政策选择和治理模式转换历程,提出了综合治理的“多利益攸关方模式”。通过对网络舆情的概念澄清,就不难明白,当我们讨论舆情治理时,更多的是要应对具有风险的“舆情”——没有人会对网上如潮的好评坐卧不安,更不会劳神费力地去治理,虽然那也是舆情。从这个意义上说,网络舆情治理作为网络空间治理的重要组成部分,依然是风险控制的过程。同时,互联网带来的表达平权化以及对普罗大众的技术赋权也为社会治理提供了新的动力,网络舆情作为体察民意的窗口不能被遮蔽。在自由与控制之间,为实现安全基础之上的自由表达,本文认为,“多利益攸关方模式”的综合治理提供了可行的路径。但不可否认的是,这一模式的有效运作有待于各利益相关方的协作与良性互动,更多机制性的安排尚值得进一步研究。

(责任编辑:蒋永华)

^①《中国手机移动互联网产业联盟成立》,2014年1月19日,<http://mobile.163.com/14/0119/16/9IVF8LLK0011671M.html>, 2019年08月26日。

The Construction and Operation of an Integrated Governance System for China's Online Public Opinion

ZOU Jun

Abstract: The governance of online public opinion in the Chinese context is a set of mechanisms for collecting online public opinions and intervening in the formation and spread of public opinion in the cyberspace. The core is to maintain a balance between freedom of speech and risk control. After more than ten years of practice, the governance of online public opinion has undergone a shift from a campaign style governance to a new mode characterized by collaborative and comprehensive governance. The operation of the integrated governance system can draw on the “multi-stakeholder” model of global Internet governance, and change from a unilateral government management model to a model featuring multi-stakeholder participation in governance, thereby building an operation model characterized by government's leadership, network operators' collaboration, content service providers' assumption of the main responsibility, and network users' participation. However, the effective operation of this model requires the cooperation and positive interaction between various stakeholders, so more institutional arrangements are still needed.

Key words: online public opinion; governance; multi-stakeholder model

About the author: ZOU Jun, PhD in Journalism, is Professor at School of Journalism and Communication, Guangzhou University (Guangzhou 510006).