

【网络社会变革与管理】

中外互联网治理模式的演化路径

张伟,金蕊

(华东政法大学 社会发展学院,上海 201620)

摘要:由于互联网发展水平及国家治理理念等方面的差异,当今世界各国的互联网治理模式也各有不同。尽管如此,在时间维度上,不同国家互联网治理模式的演化路径呈现出明显的多元复合和统分协和的特点,具体表现为:从非政府化的治理转向政府管控,再向多主体协同的治理模式转变;同时,不同时期各国采用的政策工具又有所不同,特别是在政府主导的互联网治理阶段,形成了以中国为代表的行政管理导向和以美国为代表的市场导向两种主要的实践路径。

关键词:互联网治理;治理模式;演化路径;统分协和

中图分类号:C912 **文章编号:**1673-5420(2016)04-0014-07

近几十年来,随着信息网络技术的飞速发展,互联网对人们现实生活的影响日益深化,各国的互联网治理理念以及由此形成的互联网治理模式也在不断发生变化。虽然很多研究者试图给出互联网治理不同阶段明确的时间节点^[1-2],但相关研究却很难得到较为普遍的认同。其原因主要表现在两个方面:一是不同国家互联网的发展存在较为严重的数字鸿沟,受限于当前的互联网发展水平,各国的互联网治理模式也各有不同;二是互联网治理模式与各国的国家或社会治理状况有较为显著的一致性,就当前而言,不同国家治理理念的革新往往是一个循序渐进的改良过程,反映在互联网治理的具体模式上,也通常不会存在急剧的变革,因此很难有明确的时间断点。尽管如此,不断发生变化的互联网治理模式在宏观上确实存在阶段性特征,对这种阶段性特征的把握无需过分追求具体的时间,而应将着重点放在整体的变化趋势以及不同阶段主要国家互联网治理的推进逻辑上。本研究认为,各国的互联网治理模式都是以其当前的国家治理理念为指导的,就国家治理理念而言,虽然各国在具体的制度选择上表现出明显的多样性,但也呈现出一些共同的趋势:比如治理目的上逐渐从治理者的合理性转向被治理者的合理性,治理体制上逐渐从独断的治理转向共同的治理,治理结构上逐渐从垂直的治理转向水平的治理^[3]。因此,在时间维度上,各国的互联网治理模式是一个统分协

和的发展过程,具体表现为:从非政府化的治理转向政府管控,再向多主体协同的治理模式转变。不同时期各国采用的政策工具又有所不同,特别是在政府主导的互联网治理阶段,形成了以中国为代表的行政命令导向和以美国为代表的市场导向两种主要的实践路径。

一、互联网治理的非政府化阶段

早期的互联网治理具有明显的非政府化特征,这是自由主义思潮在互联网治理领域的反映。在政治上,自由主义者强调尽可能地限制国家公共政治生活的范围,同时扩大私人生活的范围,在他们看来,政治进步的过程就是国家范围日益缩小而公民自由活动范围不断扩大的过程^[4]。这种观点在互联网治理领域的体现就是“互联网从来就不应该被国家政府控制”,“这一全球化的社会空间会自然独立于政府企图强加的任何暴政”^[5]。古尔德、约翰逊和波斯特等学者持有类似的观点,他们认为传统的国家管制政策并不适用于互联网这个去中心化的、分散的虚拟社会空间,其原因主要可以归结为如下三个方面:第一,从互联网的发展历史来看,互联网一直遵循的是自下而上的、分散化的,以私营部门和民间机构自律和自我治理为特征的模式,这一模式是自发演进的结果,且在实际运行过程中收获了较好的效果,因此政府没有介入互联网治理的必要;第二,当前的政府在某种程度上是工业化社会的产物,其法律、规则、道德规范等一系列的规制方式都是为了适应工业化社会的需求而制定的,基于工业化社会经验的政府管理方式很难适应信息化社会,政府管理者难以理解互联网的发展逻辑,也无力对互联网实施有效的管理;第三,正如政府对市场的干预会妨碍市场的效率一样,政府对互联网的干预也会不可避免地降低互联网现行的运营效率,抑制私营部门的技术创新和应用创新。在古尔德他们看来,互联网技术的演化发展在很大程度上是通过个人、研究团队和松散的科学家团体的自愿行动来完成的,这种发展方式提供了一种在互联网空间中运作的最紧密的治理模式。在缺乏地域性的互联网空间,相关的政治单位并不是民族国家的组织,而是互联网用户自我形成的组织,这些组织为他们参与的互联网空间制定规则,从而保证互联网空间的良性运行。这样的互联网组织有互联网工程任务组(IETF)、国际互联网协会(IS)、万维网联盟(W3C),等等。

在互联网发展早期,IETF的建立及其开展的一系列工作是非政府化互联网治理模式的集中体现。成立于1985年年底的IETF是全球互联网最具权威的技术标准化组织,主要负责互联网相关技术规范的研发和制定。IETF将“反对总统投票、相信一致协商和运行的代码”奉为信条,它大量的技术性工作均由其内部的各种工作组承担和完成,并向所有对关联领域感兴趣的人员开放,因此与一般意义上的政治组织存在较大的区别。IETF制定的互联网协议第四版(IPv4)、互联网协议第六版(IPv6)、传输控制协议(TCP)和用户数据报协议(UDP)为推动互联网协议的发展做出了无可替代的贡献。迈克尔·弗卢姆金(Michael Froomkin)认为,IETF之类的标准制定组织也许是反映德国著名思想家哈贝马斯思想的最佳机构,也最适合话语伦理和公共领域的运作。根据弗卢姆金的观点,IETF表现出“高度的开放性与公开性”以及“参与者令人吃惊的高度自觉和自省”^[5]。实际上,正是由于其参与者坚信“传播的解放性潜力”,才体现出互联网“增进

民主、促进商务的工具性价值”^{[6]114}。美国著名学者曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)在其著作中也论述了同样的观点：“此类互联网机构的议事程序体现了开放、去集中化、积累共识和自主的精神,在过去的几十年里,这种精神是互联网治理最主要的特征。”^{[7]33}

但是,随着互联网技术的迅速发展,它所涉及的范围和用户对象呈现出爆发式的增长,特别是互联网开始突破科学的研究的范畴而被广泛运用于商业领域,依托 IETF 之类互联网组织的非政府化互联网治理模式容易导致混乱、功能失灵,以及无效管理等问题,因而无法适应新时期互联网治理的要求。在这种形势下,互联网空间良好秩序的维系需要借助政府的行政力量逐渐形成一种新的“大致共识”,互联网发展早期非政府化的治理模式也由此逐渐转向政府管控的互联网治理模式。

二、互联网治理的政府管控阶段

瑞典学者安德斯·鲍威尔认为,人类社会之所以有道德和法律,在于人们对无序状态的忧虑,而互联网由于其无限的开放性必然会导致无序的出现,这种矛盾让互联网注定从一诞生起,便会与世界的某些公理发生博弈^[8]。秉承这样一种观点,支持政府参与互联网治理的呼声逐渐成为当今世界的主流。根据相关研究,主张政府参与互联网治理的理由可以归结为如下几点:首先,以非政府化为主的互联网治理结构已经难以适应互联网发展的要求;其次,为了保护公共利益,必须让政府与私营部门、民间组织和技术专家共享制定规则的权利;最后,正如市场机制的高效运行是以健全的法律制度为前提的一样,要保证互联网持续快速发展,就必须使互联网的所有利益攸关方建立起对互联网的信任,无论是网络交易还是网络安全的保障都应当基于正式的法律安排。在此情况下,互联网治理开始走向政府主导阶段,各国相继出台了一系列互联网规制办法,用法律法规的形式规范互联网的发展。从全球范围来看,虽然各国普遍强调要发挥政府在互联网治理中的主导性作用,但受到互联网发展水平及经济、政治和社会形态的影响,不同国家在具体的路径选择上又表现出截然不同的取向,总体而言,这种路径取向可以分为政府调控的市场干预模式和政府主导的行政管理模式两种。

(一) 政府调控的市场干预模式

在互联网治理模式的选择上,何明升教授认为,“社会治理的具体形态在本质上要与由生产力水平所决定的经济活动方式相对应。在信息经济时代,互联网建设方式在很大程度上决定了网络治理的具体形态,起到了最基础的决定性作用。”^[9]从互联网发展的历史来看,西方发达国家一直在依靠市场的力量来推动互联网建设,并由此逐步建立起与互联网建设体制相适应的互联网治理模式,该模式最主要的特征就是由政府进行市场监管,然后借助市场的力量达成互联网治理的各项目标。

以美国为例,作为一个成熟的实行市场经济体制的国家,美国很早就走上了市场化的互联网建设之路,其市场运作非常成熟,网络经营者可以根据政府规划和市场需要,不断调整各自的网络发展策略。此种互联网建设方式体现在美国互联网治理实践中则是围绕不同的互联网治理领域发布相应的法律法规,以保证市场自我调节的有效性。20世纪50年代,美国政府就开始制定信息政策。美国是最早制定信息政策的国家,也是实施网络立法较早的国家。数十年来,美国国

会及政府部门已通过 130 多项与互联网相关的法律法规,数量居世界之首,主要涉及未成年人保护、国家安全、知识产权保护、计算机与网络安全等四大领域,已经形成了一套较为完整的法律法规体系。1997 年美国政府发布了“全球电子商务框架”文件,提出了互联网商业交易的五项基本原则。1998 年商务部下属的国家电信与信息管理局(NTIA)公布了“改进国际互联网域名与地址的技术管理的建议”和“关于管理国际互联网域名和地址的政策性声明”。在互联网发展规划上,美国还制定和实施了“国家信息基础设施行动计划”(NII)、“全球信息基础设施计划”(GII)、“下一代网络计划”(NGI)和“Internet 2 计划”等。在这些互联网发展计划中,美国政府都特别强调私营机构的投资份额,促使其成为开发产品和开展服务的主要执行者。除此之外,美国政府还积极利用分级和过滤等技术手段对互联网上传播的各种非法信息、不良信息和有害信息进行管理。这些举措创造了一个能使市场力量更好发挥作用的环境,也是美国政府介入互联网治理的最主要表现。

以美国为代表的西方发达国家的互联网治理实践恰恰否定了“运行良好的监管互联网的法律自然而然会出现”这样一种非政府化的互联网治理逻辑。美国战略和国际研究中心的詹姆斯·刘易斯(James Lewis)认为:“美国政府对互联网的控制正在从被动变为主动……在监管互联网、确保其安全的新阶段,政府而不是私营企业将承担主要的领导责任。”^[10]从这个意义上来说,西方主要发达国家采取的基于市场驱动的互联网治理路径,一方面肯定私营机构通过市场化的运作能够在推动互联网发展中发挥积极作用,另一方面则认为像经济领域单纯依靠市场调节可能出现自发性、盲目性和滞后性的缺陷而需要政府力量的介入那样,互联网治理领域同样离不开政府的有效调控。

(二)政府主导的行政管理模式

与西方发达国家依靠市场力量推动互联网建设不同,许多“后发”国家尤其是具有东方文化背景和管理传统的“后发”国家,其互联网建设并非是由企业“自下而上”投资推进的,而是政府“自上而下”直接投资的管理。政府在互联网基础设施建设、网络服务供给等方面发挥了主导性作用,私营机构等第三方部门的权威性明显不足,因此在互联网的治理中政府“先赋地获得了‘为主’的定位,其调控作用在一定程度上要胜过市场力量”^[9]。而政府的这种主导性调控作用的具体体现,就是通过一系列的行政命令建立起互联网发展的规则与规范,从而保证互联网的良性运行。

以中国的互联网治理为例,在互联网发展早期,沿袭现实中的社会治理形态,管理的主体是政府机构。从 1994 年开始的 20 多年间,中国的互联网管理一直随着互联网的发展而不断调整,其主管机构从互联网站管理工作协调小组到更高规格的中央网络安全和信息化领导小组,经历了由虚到实、由弱到强的转变。由于互联网管理机构包括工信部、国新办、教育部、中宣部、公安部、国家保密局、解放军总参通信部等多家单位,中国的互联网治理也被形象地称为“九龙治网”。在中央“互联网属地化管理”和“建立常态化的互联网协调机制”的双重要求下,上自省里,下至区县,都纷纷成立了“互联网协调小组”,且各小组架构和组成单位跟中央大体类似。虽然这种“九龙治网”模式因可能出现政出多门、权责交叉的情况而备受质疑,但也有研究者认为“九龙治网”是“中国互联网治理最大的制度创新”^[11]。在具体的互联网治理过程中,中国政府主要通过互联网规制和开展专

项行动的方式维持互联网空间的良性秩序。在互联网规制上,中国先后出台了《中国互联网络域名管理办法》《中华人民共和国电信条例》《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》《互联网信息服务管理办法》等60余部法律法规,确定了中国互联网治理的相应规则和底线。在专项行动的开展上,从2002年开展的第一波围绕“互联网有害信息”的互联网整治行动到新近开展的“净网2016”专项行动,都是通过“自上而下”的方式借助行政命令的手段得以完成的。

除中国以外,新加坡政府从互联网准入、渠道管理和法制建设三方面着手对传媒和信息传播实行严格的管理,日本政府通过国家立法进行互联网治理,韩国政府顶着“干涉网民自由”的压力,设立互联网审查机构,通过实行网络黑名单制和网络实名制的方式治理互联网等,都是政府主导的行政命令模式在互联网治理中的集中体现。总体而言,互联网治理政府管控阶段的两种主要模式并没有孰优孰劣之分,它们各自适用于不同国家的具体国情。事实上,随着各国互联网发展程度的不断加深,以美国为代表的政府调控下的市场干预模式和以中国为代表的政府主导下的行政管理模式呈现出殊途同归的趋向:前者在市场众多利益攸关方的情境下注重政府地位的不断提升,后者亦在强调去中心化而逐渐过渡到多元主体的共同治理。

三、多主体协同的互联网治理阶段

在互联网治理的政府管控阶段,不管是以美国为代表的政府调控下的市场干预模式还是以中国为代表的政府主导下的行政管理模式,政府在互联网治理中扮演的角色都处在非政府化组织或私营机构之上。随着社会、政治和经济变化过程中的偶然性和不确定性的凸显,互联网的治理过程已经不再局限于政府的正式机构之中,与互联网相关的公共政策的制定和执行是由大量的正式和非正式机构通过多方的协调机制来完成的^[12]。在这种情况下,如果过于注重政府单方面的作用,而忽略政策行动者的多层次性和异质性,可能会影响互联网治理的效果。受到当前广泛流行的社会治理思想的影响,政府调控下的市场干预模式和政府主导下的行政命令模式逐渐呈现出归一化趋向,即向多主体协同的互联网治理模式转变。

多主体协同并不是一种近年来才出现的治理理念,它是人类多年以来的社会生活理想,只不过由于技术发展不足而引致的手工工具逻辑乃至机器工具逻辑都不能支撑这样的发展模式。有学者认为,“‘多方参与、共同治理’的多主体协同理念在网络时代再次兴起是一种历史的必然。如果说工业革命以前公共协商等民主理念因种种历史条件的限制还仅仅是一种理想,那么信息技术则提供了一个能够实践该理想的历史契机,因为它符合公共协商民主存在和社会管理发展的双重要求。”^[13]事实上,多主体协同的互联网治理模式实现了一种模式塑造,其中政府扮演的角色由“社会之上”转向“社会之中”。也就是说,在互联网治理过程中,政府只是作为治理的主体之一,它与其他互联网治理主体一起加入互联网公共政策或相关规则的制定过程之中,因此,政府的角色是嵌入互联网治理之中的。实际上,互联网治理或者说互联网空间中良好秩序的维系需要借助包括政府、行业协会、私营机构以及所有网民组成的组织网络,其中不存在类似于传统社会治理结构中的政府这样一种绝对性的支配力量,互联网治理的各个主体都站在同一条水

平线上,并且奉行协作、互动的治理思路,从而保证互联网空间的有序性。互联网治理在这一阶段的转向可以用图1形象地表现出来:

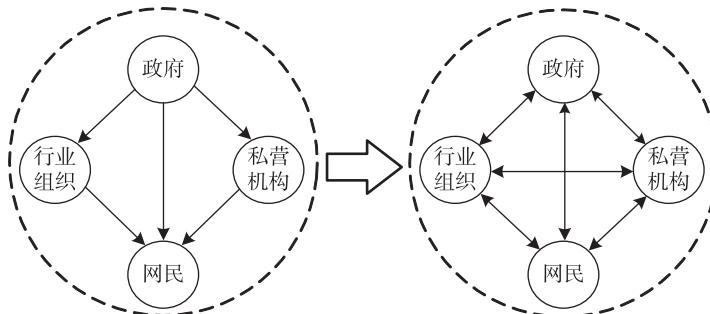


图1 互联网治理由政府管控到多主体协同的各主体关系变化

在互联网发展的新阶段,一方面,社会公众进一步参与到互联网的信息传播中来,网民主体意识不断形成;另一方面,政府的政策滞后于互联网治理的新需要,难以发挥理想的作用。在此情况下,多主体协同的互联网治理理念逐渐渗入当前各国的互联网治理实践。早在2010年12月,联合国科技促进发展委员会就在其报告中提出,互联网的发展要求有一个开放和包容的过程,以确保政府、公民和社会可以充分而积极地参与。2014年11月,美国总统奥巴马表示“应该将互联网重新分类为‘公共事业’”,并保护网络的中立性,保持互联网领域的创新、开放和竞争,这些举措有助于保证没有一家公司能够作为数字内容的看门人而独立存在。此外,中国的互联网治理也同样开始表现出较为浓厚的多主体协同色彩。2016年1月25日,《光明日报》刊发的题为《中国共产党与互联网治理的中国经验》的评论中指出:“坚持政府引领、多方参与,是中国互联网治理的基本方法。互联网是一个由互联网企业、使用者、政府乃至国际组织等多元主体构成的虚拟空间,互联网治理也应是由所有利益相关方共同参与的治理过程。”^[14]总而言之,互联网治理首先经历了由非政府化的治理阶段向政府管控的治理阶段的转移,随着各国治理理念的革新,互联网治理模式又将逐渐过渡到多主体协同的新阶段。

四、结论

从不同的视角出发,互联网分别被赋予有别于现实社会的“异时空”,或是现实社会延伸出来的“亚社会”,抑或是区别于传统媒介的“新媒体”等多样化的概念。尽管人们对互联网的认知各有差异,但是,互联网需要治理逐渐成为普遍共识。从不同国家的互联网治理实践来看,各国互联网治理模式的演化路径并不是简单的线性过程,而是多元复合的,呈现出明显的统分协和的特点。在互联网发展的最新阶段,完全的去政府化以及“全能型政府”的互联网治理方式都不能适应当前互联网的发展状况,想要实现互联网的善治,需要政府和社会进行双向的调整。从政府的角度来说,政府要从“社会之上的政府”转向“社会之中的政府”,作为最有效的协调者和“掌舵人”嵌入到互联网治理中来;从社会的角度来说,与互联网相关的行业组织、私营机构以及普通网民都是互联网治理的重要行动方,需要从“被动的参与者”转向“主动的参与者”,全面参与到

规则制定、秩序维持等互联网治理实践中来,即多主体协同的互联网治理模式。总而言之,互联网治理是一个不断发展的过程,积极促进政府、行业组织、私营机构与普通网民的协同合作,既是一个可操作的互联网治理实践框架,也是各国互联网治理模式的发展趋向。

参考文献:

- [1] 苗国厚. 互联网治理的历史演进与前瞻[J]. 重庆社会科学, 2014(11): 82-86.
- [2] WILSON E J. What is Internet governance and where does it come from? [J]. Journal of Public Policy, 2005 (1): 29-50.
- [3] 刘智峰. 论当代国家治理转型的五大趋势[J]. 北京行政学院学报, 2014(4): 15-21.
- [4] 俞可平. 政府: 不应当做什么, 应当做什么——自由主义与社群主义的最新争论[J]. 政治学研究, 1998(1): 71-78.
- [5] BARLOW J P. A declaration of the independence of cyberspace [EB/OL]. [2016-02-09]. http://wac.colostate.edu/rhetnet/barlow/barlow_declaration.html.
- [6] 詹姆斯·柯兰, 娜塔莉·芬顿, 德斯·弗里德曼. 互联网的误读[M]. 何道宽,译. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [7] CASTELLS M. The Internet galaxy: reflections on the Internet, business, and society[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [8] 全球互联网监管成大趋势,西方话语强势恐丧失[EB/OL]. [2016-04-15]. <http://world.huanqiu.com/roll/2010-04/778748.html>.
- [9] 何明升, 白淑英. 网络治理: 政策工具与推进逻辑[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2015(3): 72-81.
- [10] LEWIS J A. Sovereignty and the role of government in cyberspace[J]. Brown Journal of World Affairs, 2009(16): 55.
- [11] 方兴东. 九龙治水是中国网络治理最大的制度创新[N]. 21世纪经济报道, 2016-04-06(4).
- [12] 庄杰, 罗璇. 网络治理的特征探析[J]. 领导科学, 2010(9): 15-16.
- [13] 何明升, 白淑英. 我国网络文化建设的多主体协同发展战略[J]. 学术交流, 2014(1): 183-189.
- [14] 陈家喜, 张基宏. 中国共产党与互联网治理的中国经验[N]. 光明日报, 2016-01-25(2).

(责任编辑:楼启炜)

Evolution paths of the models of the Internet governance in China and other countries

ZHANG Wei, JIN Rui

(School of Social Development, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: Due to the differences of the Internet development levels and different national governance concepts, the Internet governance models in different countries are varied. Nevertheless, in the time dimension, the evolution paths of the Internet governance models in different countries show obvious integration characteristics of centralization and decentralization. More specifically, the models turn from non governmental governance to government regulation, and further to multi-agent collaborative governance; at the same time, the policy tools adopted by different countries in different periods are varied, especially in the stage of the government regulation, forming the government-oriented governance represented by China and the market-oriented one represented by the United States.

Key words: Internet governance; governance model; evolution path; integration of centralization and decentralization