

互联网治理的公共议程与行动框架

陈潭,陈芸

(广州大学公共管理学院,广东 广州 510006)

摘要:互联网是科技革命和知识创新的智慧结晶,是信息传播和人际交流的重要工具,是虚拟社会和现实生活的链接平台,也是政府管理和国家治理的有效利器。互联网不仅改变着人们的日常生活,而且深刻地影响着国家的公共领域,它以无障碍书写、零壁垒交流和跨边界应用诠释着网络社区的后现代话语。随着互联网技术的迅猛发展,网络舆情、网络数据、网络营销、网络协商、网络安全、网民心理、数字社区、网络空间命运共同体等成为了互联网治理的高频词汇和焦点议程。与此同时,网络环境的法治化、网络管理的科学化、网络空间的规范化以及网民行为的理性化构成了互联网有效治理的可靠保障,互联网治理的科学化、民主化和制度化建设成为了推进国家治理体系和治理能力现代化的关键路径。

关键词:互联网治理;生成逻辑;公共议程;行动框架;网络环境

中图分类号:C 931

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)05-0112-10

互联网建构的世界是一个可能的世界。互联网以一种虚拟的方式,突破了现实世界在时间与空间方面的束缚,极大地张扬了人类的话语与行动。俨然网络生活已成为了绝大多数人生产生活必不可少的一部分。实际上,人们在虚拟世界里的数字化生存方式本质上是现实世界生存方式的一种拓展与延伸。在这一空间里,每个人都抽象为一系列的数字与代码,以肉体的非在场状态参与网络公共生活。从一定程度上来说,互联网解构并建构着现实生活世界,它推动着传统公共领域的结构转型,同时亦带来了现代公共治理的诸多困境。对这些治理难题与困境的解答与回应,是互联网治理的重要组成部分和主要内容。毫无疑问,互联网治理是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要构成,完善互联网治理体系、提升互联网治理能力是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义与必由之路。

一、互联网治理的生成逻辑

互联网建构的是一个虚拟的公共领域。“所谓公共领域,我们首先意指我们的社会生活的一个领域,在这个领域中,像公共意见这样的事物能够形成。公共领域原则上向所有公民开放。”^[1]从哈贝马斯在《公共领域的结构转型》一书的描述中可知,在中世纪中期,教会、宫廷、私人庭院是欧洲上流社会的汇集之地,公共领域是以统治阶级、贵族、教会显贵以及国王等为中心的事涉高贵行为的“繁文缛节”,而民众却被排斥在所谓的“公共领域”之外。随着商品交换、资本交换与信息交换的发展,公共领域和市民社会得以建立。到了重商主义阶段,报纸、杂志等新闻出版物随处可见,阅览室、剧院、博物馆、音乐厅、咖啡馆、沙龙、宴会等成为了公众议事

收稿日期:2019-08-01

基金项目:国家社会科学基金国家治理重大专项“大数据驱动政府治理能力现代化研究”(17VZL021)

作者简介:陈潭,法学博士,广州大学公共管理学院教授、南方治理研究院院长,主要从事智慧政务、网络政治与创新管理研究;陈芸,广州大学南方治理研究院学术协理,主要从事智慧政务、公共政策与地方治理研究。

和公开批判的练习场所,公共领域开始向广大的中间阶层、手工业者、小商人、贫民逐步开放。伴随着电子媒体的兴起,商业活动和交往网络越发密集,于是,大众传播媒介不断介入公共领域并具有了一定程度的操纵力量。由此,公共领域成为了削弱权力的竞技场,“批判的公共性”逐渐取代了“操纵的公共性”,公共领域的政治功能得到了比较充分的发挥。

互联网的出现和勃兴被认为是传统公共领域的位移和转场,是公众能够开展自由和平等讨论公共事务的公共空间。作为科技进步与公共领域发展的产物,网络公共领域秉承了传统的议事传统与批判精神,开辟了现实生活与虚拟空间浑然交融的崭新领地,互联网以零壁垒、无边界、广覆盖、去中心、大众化的特质创新了人际的交往行为和交往秩序^[2]。相较于传统公共领域,网络公共领域摆脱了时间、地域、身份的限制,其所依赖的传播媒介也从有形的实体领域(报纸、杂志等)逐渐延伸到无形的虚体领域(微博、微信、论坛等),人类的信息交换和社会交往趋向数字化和网络化,交换的时间与交往的空间得到了相对的延展,社会资本的再生产成为了可能。同时,公共领域是话语民主运行的空间依托,话语民主运行环境得到了极大的改善。在匿名性的互联网交流空间里,公众抛开现实生活中的种种束缚,可以无所顾忌地在网络中尽情披露信息、抒发感受、发表意见、品评时事、参与互动,形成了全民发声的新格局^[3]。另一方面,政府也从公共领域的假想客体变成了公共领域的参与者、建构者和治理者^[4],政府微博、政务Vlog(视频播客)、执法直播等工具的充分运用促使政府主动地走向公共领域的话题中心。在平等的网络公共领域里,政府与公众能够就公共事务进行点对点交流,直接推动着民主协商与民主政治的发生和发展。

随着互联网技术的迅猛发展和网络公共空间的意义呈现,网络公共领域具有了新的特征:第一,空间的数字化。互联网是数字生产、传输、运行、存储的空间,数字化成为了网络公共领域的新业态和新形式。网络的数字化发展进一步催生了碎片式网络走向了高度融合。在互联网平台集成化的驱动下,互联互通的“数字社区”和“数据城堡”得以形

成,甚至于零壁垒、无边界的“网络共产主义”也变得可望而又可及。第二,结构的去中心化。网络体系结构的技术架构与理念设计决定了互联网具有“去中心化”特征^[5]。网络空间是一个无边界的多节点结构,它的形成压缩了信息传递的层级,构造了扁平化的组织模型,使得信息交流与互动更为公开、便捷,在这里不管是数字还是代码都不能阻碍思想和信息的自由交流^[6]。第三,权力的祛魅化。互联网解构了原有的信息占有关系,使得网络主体间的交往形成了新的话语权力,虚拟社会的宏观场景由“全景监狱”向“共景监狱”转化^[7],中心权力体发生了偏离和位移,网络成为权力流散的重要场所^[8]。第四,创新的扩散化。良好的网络结构对于创新扩散具有重要意义^[9]。而互联网是一个多主体的资源集成和信息互补平台,是一个公众自由表达、意见沟通、思想交换的空间,其为创新扩散提供了一个高聚集度、无标度的拓扑结构,不论在技术抑或思维方面都丰富了创新扩散路径、提高了创新扩散的效能。

然而,网络公共领域并非理想的、完美的公共领域。这是因为,网络公共领域充满着一定的自我悖论,还存在着诸多的局限性:首先,网络信息被等同于或误解为正确知识的可能。互联网自媒体的兴起繁荣了“人人都有麦克风”的现象,公众比以往任何时候都更热衷于表达自己的观点,点赞、分享、转发成为了网民交流的“习惯性”动作,但却极少看到对社会问题真正的协商辩论与合作解决。而且,互联网中的大量信息爆发分散了公众的注意力,稀释了意见表达和理性批判的功能与价值。其次,网络公共舆论存在着“假性共识”现象。互联网让多数公众成为了“二手信息”甚至“多手信息”的接受者和围观者,公共议题的传播者有可能成为公共舆论的引导者和主导者,公共议题由于信息不对称而容易被“左右”,公众意识的流向有可能被“控制”,公共舆论的“假性共识”有可能长时间存留。再次,所谓“少数派”有可能成为网络公共领域的“领袖”和“核心”。在没有网络效应的情况下,少数派的观点难以形成气候^[10],而互联网的存在改变了网络公众的讨论方式与出境频率,改变了议事空间的参与条件与协商情境,“少数派”掌握的可能资源通过网

络空间的传播扩散有可能吸引大批的“跟随者”与“崇拜者”。在群体极化的作用下,“少数派”将会对群体意见产生误导或控制,从而导致互联网议事功能和批判功能的削弱。最后,网络空间存在过度“娱乐化”和“江湖化”倾向。“娱乐恶搞”、“流量交易”、“粉丝经济”等行为的存在将看似普通的技术平台进行商业化操纵,导致网民由利益诉求者被潜在地转化为了网络消费者。另一方面,倘若“口水”、“段子”、“街骂”充斥其间,谣言、隐私、恐怖则有可能被放大,互联网存在的所谓“技术主义”、“商业主义”、“江湖主义”、“恐怖主义”路线有可能葬送新技术浪潮带来的正能量。形形色色网络问题的存在势必会造成网络生态的异化,进而带来大量意想不到的社会问题。由此,互联网治理成为了当下不得不审视和解决的公共治理议题和全球性议程。

二、互联网治理的公共议程

互联网治理是公共领域结构转型的逻辑产物,是互联网秩序重建的实践反映,是网络空间命运共同体建构的行动基础。在网络公共领域的结构转型中,互联网治理面临着许多新形势与新挑战,存在着许多新情况和新问题。从内容体系、逻辑结构和过程管理来看,互联网治理的基本论题和主要内容表现在如下若干方面。

(一)网络舆情分析

网络舆情是在互联网场域中公众所表现出显性的或潜在的对社会事件、社会问题等的态度、情感以及行为偏向的总和。网络舆情的核心元素主要包括热点、焦点、敏点、频点、拐点等若干方面^[1]。其中,网页与文本数据挖掘、聚类分析、语义识别等技术是网络舆情分析常用的工具。总体上来看,网络舆情分析是一个收集热点、识别焦点、筛选重点、跟踪敏点、计算频点、定位拐点、聚类难点、评估疑点、记录粘点、综合散点的过程,它不仅需要统计学、情报学利用软件工具的简单图示化,也需要管理学、政治学、传播学、心理学等学科的多维验证。相较于网络民意与公共舆论而言,网络舆情蕴含的内容最为丰富,既包括已经成型的共同话语体系,也包含

隐藏着的零散化、非结构化信息,且整体呈现出源头多支、交互感染性强、信息量大、杂乱无章的状态。近年来,快手、抖音、火山小视频等自媒体如雨后春笋般兴起,信息流窜速度前所未有,凭借新兴媒介特有的叙事模式与话语技巧(例如微博中不定期出现的“热搜体”),网络舆情加速聚焦转化为公共舆论得以可能。

习近平总书记于2019年1月25日在十九届中央政治局第十二次集体学习讲话时指出,“网络是一把双刃剑,一张图、一段视频经由全媒体几个小时就能形成爆发式传播,对舆论场造成很大影响。这种影响力,用好了造福国家和人民,用不好就可能带来难以预见的危害。”确实,作为舆情扩散和渗透的公共场域,网络舆情若处理得当,则能够成为政府治理的“指南针”,能够优化公共决策机制。反之,若处理不当或任意置之,则会造成舆情风险,进而损害政府公信力,并引发公共危机或群体性事件。这是因为:一方面,全媒体时代刻画着网络舆情的整体生态,媒体纵深融合战略将会打破传统由“政治锦标赛”带来的信息压迫,并通过部门协同形成舆情分析的演绎逻辑,能够对网络舆情的生成、关联、真伪、发展进行分类描述,从而为公共治理决策者或互联网监管部门提供充分的情报信息并预先作出研判;另一方面,网络舆情是真实意向性与非理性的融合体,舆情内容虚实结合,舆情传播变得诡谲而不可控制。而且,由于“首因效应”的影响,政府回应主动与否、恰当与否对于网络舆情的走向几乎具有了决定性的作用。由此,构建舆情传播图像与趋势预测网络,选取测评参数和挖掘舆情监测周期中的关键节点,建立舆情预警与回应机制,实现媒介资源、生产要素和管理手段共融互通,能够优化对公共危机与群体性事件的处理机制。

(二)网络数据处理

网络数据是指“人、机、物”三元世界在网络空间中彼此交互融合所产生并在互联网上可获得的大数据^[2]。一般而言,网络数据包括政府类数据与社会类数据。政府类数据是公共行政数据、统计报告数据等集合,是国家战略发展重点的基本数据。社会类数据则包含了社交网络数据、商业活动数据

等内容,是政府预测行业市场、失业就业、个人消费等的基本指数。网络数据处理是对政府类数据和社会类数据进行挖掘、加工和分析的过程,政府部门和涉及重点行业、重点领域的的数据可以看作是一个通过全社会整体在线协作对数据资产进行管理分配与职责分工,以便为政府、企业、学者、专家或个人所用并实现数据增值的过程。网络数据在处理过程中具有三个方面的鲜明特征:(1)网络数据量丰富(Volume)且噪音干扰大。互联网几乎涵盖了社会每一个角落,社交数据、行业数据、政务数据等都成为了网络数据源,但每个数据源都会形成各自的数据闭环系统,存在一些被机器难以读取或翻译的数据以及周围环境的干扰项。(2)网络数据时效性强(Velocity)且结构复杂。“互联网+”在各领域中的增量效应会加大网络数据流量,未来5G网络的覆盖则将会进一步提升传输速率,但物联网、传感器等应用产生的非结构化数据也会阻碍网络数据转化的时效性。(3)网络数据价值高(Value)且密度低。网络原始数据一般都来自于跨组织结构的不同数据中心,分散的数据容易降低价值密度,而且低质量的数据会增加数据挖掘和数据甄别的难度。

网络数据在赋值过程中已不仅仅是一连串数字符号的组合,而是数字政府与智慧城市建设的基础构件。自2015年中国将大数据提升至国家发展战略以来,“数据处理”愈加受到了政府部门和社会各界的高度重视。截止到2018年10月,中国已有16个省级行政区域、79个副省级和地级城市组建了政府数据治理机构,但部分机构设置存在一定的随意性且没有相应职责^[3]。由此可见,网络数据处理需要关注在数据生成、交换、应用、脱敏、消除、存储等周期中“谁来处理”的问题。由于网络数据量大、结构复杂等因素的存在,导致了诸多领域内的数据报送、索取与规范无法协调和统一,数据共享的链条难以打通,因而清晰划分网络数据链中每个节点的职责有利于消除网络数据处理中“人—人”协作、“人—机”协作的冲突。同时,网络数据处理需要保护数据的完整性和安全性,这样有利于实现开发数据的即时性价值。网络的即时性特征决定了数据处理不再是静态结构的常规化,网络数据处理基站功能与网络编码技术的不断创新能够打破传统

的数据流传输、分组和融合方式,能够探索出网络数据运行和维护的新途径和新方法。此外,对数据环境进行全面描述,优化数据拓扑结构,提高网络数据处理的精准度与稳定性,在整体数据清洗中识别错误数据和重复数据以及重建真实数据和缺失数据,对于网络数据处理实现科学化、精准化和全面化具有重要的理论意义和实践价值。

(三)网络政治营销

从经济学意义上来说,营销是指“个人和集体通过创造,提供出售,并同别人交换价值,以获得期所需所欲之物的一种社会和管理过程。”^[4]而政治营销是包括为推广政策方针、宣传公共产品、开展国际交往、消弭公共危机等而展开的一系列政治传播活动。把网络政治营销概念搬至互联网舞台,意在将政治理念、政治策略、政治文化、政治行动打包为“产品”,借助网络进行“植入”和“兜售”,可以达到树立可信形象、减小执行阻力、获得公众认同的目标。在传统政治营销中,政府主要通过问卷调查法、观察法、舆论采集法等进行民意舆情分析,不断迎合“政治消费者”的心理而采取一种“被动”的政治营销策略。在大数据时代,政治营销从依赖大众媒介转向依赖技术分析,不断提供更具精准化、定制化的营销方案,能够利用互联网大数据对个人习惯、喜好、性格、行为等进行人物画像刻画与描述,从而起到预测政治倾向、推送政治广告和影响公众投票的作用。

网络政治营销是信息革命时代的特定产物。在西方国家早期的总统竞选中,候选人通常采取集会、发宣传单、上电视节目、刊登报纸等营销活动进行“拉票”,这种传统模式主要以展现自我魅力(可能是言语的输出,例如演讲的感染性;也可能是个人形象上的包装,例如发型、服装的选择)为基础,尽可能地展示公众期望的个人形象。如今,政治领导人不再是被动地或模糊地猜测民众的需求,而是采用最新的科学技术和智能机器收集民众行为信息,转向主动“刻画”民众形象以寻找匹配其偏好的营销方案。根据2018年一家商业数据分析公司(Cambridge Analytica)员工透露,该公司曾受雇于特朗普竞选团队,也曾为英国脱欧推波助澜,这家

公司正是 Facebook 被爆泄露 5 000 万用户信息的“得益者”。《纽约时报》在 2018 年 3 月 20 日的报道中称,该公司被美国总统唐纳德·特朗普的选举团队雇佣,通过其获取的超过 5 000 万个 Facebook 用户的私人信息,并提供工具辨别这些用户的性格,从而推送广告影响这些美国选举人的行为^[5]。然而,网络犹如“达尔摩斯之剑”,以数字、互联网技术为工具的“技术独裁”和以权力、网络与商业结合的商业主义路线有可能挑战民主社会的实践逻辑和正向效力并最终导致伪民主化局面的出现。

(四) 网络民主协商

网络民主协商是网络时代的民主新样式和议事新样态,它以发达的信息、通讯技术及其相关技术为运作平台,以直接民主为发展追求,以公众的全体、主动、切实参与民主决策、民主选举等民主运作程序为典型特征^[6]。网络民主协商一般体现在对政治事件、政治人物、政治思想或公共政策的观点表达或话题讨论之中。随着传统媒体与新媒体的融合升级,网络平台赋权构造了“互联网+民主协商”的新形式,网络公共领域进入了一个全媒体民主时代。我们看到,全程媒体打破了网络民主表达的时空界限,为网络问政创造了双向直接交流的条件,使民众意见能够及时进行反馈互动;全息媒体拓宽了网络政治参与的物理广度,为“政—民”沟通提供了多元的信息加载平台,直播、短视频等新的媒介终端为网络民主实现提供了全立体式的参与模式;全员媒体扩大了直接民主的受众范围,模糊了网络民主参与的身份标签,不受传统公共领域中咖啡馆等“小圈子”的约束,创造了“人人发声”的话语氛围。相较于传统媒体的舆论引导功能而言,现代媒体通过低门槛和广覆盖的精准方式增强了网络公共领域民主参与的受众面和正效应。

网络民主是网络公众权力行使和权利享有的主动崛起。网络公众的知情权、表达权、参与权、监督权能够在网络空间得以实现,并能让网络公众充分体会民主权力行使的快感和民主参与的获得感。作为政府与公众联系的桥梁和纽带,网络公共领域的存在让政府与公众之间的联系更加紧密,网络论坛、网络意见箱、网络投票、网络专题直播等方式改

变了传统间接式政治参与模式,网络的去中心化格式使得政府与公众的对话和交往更加开放、更加透明,网络政务在线和即时政务互动的直接式政治参与模式成为了可能。然而,由于网络空间充斥的真假信息在算法偏向的作用下,网络民主协商也会变得非理性和无序化,容易导致“网络民主”变成“少数派”的民主。虽然虚拟公共领域给予了每个公众自由平等的权力,但是数字鸿沟、知识背景、专业能力依然会是网络空间民主参与断层的主要障碍。因此,我们应该辩证地看待“网络民主”的热度,仍需重点关注网络民主中最活跃的群体是谁、网民讨论最多的是什么、网络在多大程度上实现了民主、民意在多大程度上进入了政治议程、如何利用互联网实现民主政治发展中的帕累托最优等问题。

(五) 网络安全管理

网络安全管理表现在互联网的内容安全管理、渠道安全管理、危机安全管理和技术安全管理等若干方面。其中,网络危机是指始发于网络并通过网络传播,对社会或相关组织造成严重、紧急影响和重大危害,或经传统媒体报道后,借助网络媒介迅速传播使事件的影响进一步加大,形成强大舆论声势的事件^[7]。网络危机一般表现为由具体的社会事件引信点燃的网络口水战、群体无理性、网络谣言等现象。与一般的公共危机一样,网络公共危机可以分为潜伏期、发展期、爆发期、过渡期与消退期等阶段,而网络使得危机在其发展的过程中更具隐匿性、突发性和混乱性。网络公共危机可能是对长期存在却被忽视的具体社会问题的“影射”,也许是“沉默的大多数”的情绪积蓄。网络公共危机可能源于某一突发性事件或者仅仅可能是由微信、微博、论坛等平台中的某篇文章、某个人的行为曝光而被突然激发,进而迅速演变为具有高关注度的热门话题。网络公共危机可能来自于支持、反对、误解、造谣、极端等信息的无序扩散,官员腐败、食品安全、医患关系、执法不公等问题的积压可能加剧公共危机“刺激点”的出现。互联网平台扩大了对社会事件或真伪信息的传播与扩散“阈值”,如果缺乏事实真相、安全管理和危机处置,小道消息和网络谣言则会不胫而走,一种可能的“蝴蝶效应”会加

大网络场域的危险系数。

与此同时,网络的技术安全管理也显得十分重要。根据《2018年中国互联网网络安全报告》统计显示,2018年国家互联网应急中心(CNCERT)共协调处理网络危机安全事件10.6万起,其中政府、医疗、教育、研究机构、制造业等重要行业关键信息基础设施成为了勒索软件攻击的重点,云平台成为了网络攻击的重灾区。而云平台涉及大量国计民生、企业运营的数据和用户个人信息,被视为网络安全地带的“阿喀琉斯之踵”,从而承担着巨大的网络技术风险。随着互联网覆盖率越来越广,网络“黑色产业链”数量也不断增加,外界入侵的网络风险元素不断更迭出新,网络系统中被物理性攻击的问题更加突出。来自瑞星发布的《2018年中国网络安全报告》显示,2018年瑞星云安全系统共截获病毒样本总量7,786万个,病毒感染11.25亿次,病毒总体数量比2017年同期上涨55.63%,其中病毒感染次数最多的省份为北京,达到2.26亿人次。同时勒索软件的感染总次数已达到687万次,其中广东省感染179万次位列全国第一,其次为上海、北京及江苏。最为突出的是,网络犯罪也实现了线上线下缩微的“无缝对接”,当网络数据和个人信息受到违法侵占,则会衍生出由技术主导的电话诈骗和金融诈骗等违法行为。随着5G技术的发展,互联网安全管理的数字化和智能化水平将会增强互联网技术管理和安全治理的能力。

(六)网民心理建设

网络空间虽然是一个虚拟社会,但其空间内的每一条信息背后都有一个客观存在的“人”。互联网信息传播的本质是人的观点、态度、意见和信念的传播,是人心理层面的情感状态的反映^[18]。而网民心理是公众在网络中的情感表达与宣泄,不同层面的网络公众在互联网参与中的心理赋权程度存在着显著差异,网民们会因知识、能力、经济地位、价值观念的不同而在网络话题的观点表达、信息分享、活动参与中表现出不同的意愿,既有积极的、理性的心理态度,也有消极的、非理性的心理态度。积极的、理性的网民心理会对发生的事件进行思辨分析,能够综合考虑网络舆情的来源渠道和传播方

式,在看待公共事件和舆情问题上更倾向于寻找具有客观证据的真相,而不是一味地发泄不满情绪或者人云亦云。与此相反,消极的、非理性的网民心理对信息的诠释倾向于负面态度,会在网络传播中根据自身对某件事或某类人的固有成见而对事件缺乏理性分析,也容易对小道消息和谣言信以为真。

网络公众能在网络空间形成“环境感知——情绪酝酿——采取行动”的心理演化过程。媒体的不断报道或者某个营销账号的爆料能够形成网民最初的环境感知和心理感知,网络舆论议题的持续发酵会形成一定的情绪酝酿和行动倾向。有些网络公众在接受信息后会对公共事件表现出同情、愤慨、嫉妒等个人情绪,可能会在对舆情环境的基础上形成关注焦点。由于心理差异会导致不同的认知行为,出于猎奇与娱乐心理的部分网民一般会在舆论后期成为“吃瓜群众”或“沉默的大多数”,另一部分网民有可能在“粉丝经济”驱动和“羊群心理”的作用下产生“沉默的螺旋”的异化力量和从众的“剧场效应”,“少数派”有可能借助社会地位和专业能力占据网络情绪的话语权与制高点。实际上,每一个网民心中都有自己的“哈姆雷特”,而微博“大V”、影视明星、流量网红或者意见领袖流露的心理效应显然远远大于普通网民。因此,如何梳理网络情绪、如何帮助网民建构自我实现与自我认同的主体身份、如何培育社会责任感与公共精神是互联网治理中网民心理建设的主要议题。

(七)数字社区建设

社区公共服务是由公共部门、准公共部门和私人部门等多元主体组成的复杂网络型供给关系^[19]。数字社区建设则是在此网络关系的基础上,旨在通过数字化、数据化、信息化技术手段,构建“人—网—物”高度关联的系统感知平台,以提供“以人为本”的服务体验为最终目标。我们知道,数字社区是一个特殊的互联网治理领域,相较于传统虚拟社区而言,数字社区是集物理属性、社会属性、信息属性于一体的网络空间,是一个线下与线上相结合、宏观与微观单元相渗透的互联网平台。数字社区提供的是以物联网、语义网、智能客户端、云平台数据库等信息技术为支撑平台和政府部门、物业部门、社

区居民、合作企业等社区资源整合的一种平台服务、全程服务、高效服务。由此可见,数字社区建设需要开发社区公共服务供给模块、丰富社区公共服务供给内容和精准回应社区的个性化需求。近年来,欧美国家诞生的超本地化新闻在中国社区新闻实践中也取得了长足的进展,社区网站、微信、客户端发挥了公共领域建构、信息沟通和服务平台的功能,起到了改善社区治理、提高基层管理水平、增强居民认同感与归属感的作用^[20]。

中国的数字社区建设是由数字城市社区和数字乡村社区两个断面构成的。数字城市社区建设表现为数字化辅助智慧城市的构建,城市管理者与社区居民共同开展“数字联通”,并利用网络化基础设施为社区家庭提供智能管理与服务。智慧城市大数据系统将人、数字、机器融于互联网世界,通过数字空间高度感知城市生命线,通过大数据勾勒城市发展图像,通过数字搭建社区建设脉络,将公共服务与公共治理融入到一个有机的数字生态管理系统之中,从而为城市社区提供智慧化服务。与此同时,数字乡村社区建设的主要目标是缩小城乡之间的“数字鸿沟”。2019年5月,中国国务院《数字乡村发展战略纲要》指出,中国农村信息服务体系建设存在着顶层设计缺失、资源统筹不足、基础设施薄弱、区域差异明显等诸多问题。因此,数字乡村社区建设需要提高农村社区互联网覆盖率与普及率,建立乡村社区公共数据中心,创新乡村社区数字治理模式,并借此打造一批新技术产业中心,带动乡村传统产业转型,以信息流促进人才流、资金流的乡村回笼,从而促进乡村网络文化和数字文化的繁荣发展。

(八)网络空间命运共同体构建

网络空间命运共同体的构建是在基于人类命运共同体理念指引下,以国家间的利益协调、技术协作、人际交往为核心,以建立平等性网络交往规则、稳定的网络空间秩序为目标,共同实现全球网络公共治理目标的行动和过程。我们知道,任何试图在网络空间中铸造“围墙”的隔离行为都是不现实的,也是不明智的。不管是在现实世界里,还是在虚拟空间中,各个国家和地区都不是孤立的单独个

体,而是依托于一个全球性的万维网之中。开放是不可避免的网络建构形态,在开放式的网络中信息、技术、资金、商品等流动链条建立了互利互惠的关系,以维护主权平等为原则和强调尊重自主性与多样化的发展道路是网络空间命运共同体的共同选择,那种脱离于共同体之外的所谓“单边主义”、“保护主义”和“霸权主义”将会在多元一体化网络格局中遭到抵制和谴责。我们看到,网络黑客、网络恐怖主义、网络勒索、不良意识形态侵入等现象也不是孤立化的单一国家和组织问题,轰动一时的“棱镜计划”损害的也不只是某一个国家或组织的权益。因此,网络空间命运共同体的构建必须直面全球危机和网络风险,必须依赖共同体的技术与智慧,必须共同享受互联网全球发展和全球治理的福祉和红利。

毫无疑问,网络空间的开放和共享增强了分散化行为体的黏合度,而国际事务的普遍联系更加增强了全球公共治理的交往度和合作度。全球治理从实体空间走向虚拟空间,增强了全球公共事务治理的即时性和紧密度,增强了网络空间命运共同体的协作性和安全度。马克思在《德意志意识形态》中曾经提出了“生产是以个体交往为前提”的名言,网络空间行动者的共同命运也一样需要各个国家和地区打破“网络外交”的“冷战思维”,共同增强“各民族之间的可接近性”^[21]。国际主体间意识形态的差异并不能成为文明或文化冲突与斗争的藉口,人类交往与进步的前提在于增强国与国之间、地区与地区之间的相互信任,各国和地区只有在相互尊重与信任的基础之上展开协商对话才能最大限度实现网络空间命运共同体的共同善治。同时,网络空间命运共同体构建还体现在技术的共同开发和空间的互联互通中,中国“一带一路”倡议中的“数字丝绸之路”建设计划旨在依托大数据、人工智能、云计算等前沿技术在信息基础设施、智慧城市、智慧医疗、智能产业等各领域形成全方位的合作,共同促进“一带一路”沿线国家的经济社会发展。近年来,世界各国纷纷制定“政府开放计划”将会加速网络空间命运共同体的信息融合,丰富人类交往中的社会关系,延展人类共同体的张力。因此,树立开放包容的“丝路精神”和共建共享安全有序平等互信的

网络空间,不仅有利于网络空间的文化多样性发展,还有利于推动各国数字经济建设和全球互联网治理体系的变革。

三、互联网治理的行动框架

互联网治理是一个由网络基础设施、网络主体、网络文化与网络政策法规等多个要素组成的制度管理系统、技术管理系统和过程管理系统。随着互联网技术的迅猛发展,网络信息污染、网络行为异化、网络犯罪等现象的存在严重制约了互联网空间的有序发展,严重威胁着清朗气清的网络生态建设。因此,有序、理性与和谐的互联网生态建设需要从如下几个方面开展。

(一)完善互联网治理的法规体系

2017年颁布的《中华人民共和国网络安全法》以及个人信息、文化产业、电子商务、新闻服务、公众账号管理等相关领域的法律法规相继出台对于中国互联网空间安全的法律治理提供了重要保障。然而,目前网络法规体系建设还无法适应互联网技术的迅猛发展,无法满足现实生活中互联网治理的需要,尚存在着某些不尽如人意的地方。因此,完善互联网治理的法规体系需要坚持以下原则:首先,坚持权责明确原则。互联网治理必须厘清各个治理主体之间的权力与责任、权利与义务,运用大数据思维对网络平台规则与内部管理规定进行精细化划分。当前互联网平台行业规范通常由具有专业优势的开发商、行业协会等相关利害方牵头制定,具有明显的信息不对称和自我倾向性,在立法、守法、执法环节最大限度地缩小自由裁量权是打造“共建共享共治的社会治理格局”的重要保障。其次,坚持创新保护原则。互联网治理的网络法规是平衡自由与规范关系的制度保障,是保护创新和宽容失败的利器。网络空间存在的本质是信息流通,而信息流通具有一定的自我调节功能,我们并不能因为新情况和新问题的存在阻止信息流动的速率和频率,因而网络空间的创新发展是一个无法阻挡的永恒话题。同时,网络法规体系的制定和执行需要保护公共空间的秩序性,也要保护私人空间的隐私性,不

能为了集体“秩序”需要而随意泄露个人隐私。最后,坚持查漏补缺原则。随着互联网技术应用的日新月异,对于共享单车、校园贷出现的新问题需要及时补充、更正或修订相应的网络法规,对于信息泄露威胁国家安全与利益的行为需要提高对网络病毒、网络漏洞、网络异常行为的监测能力,加强对数字化信息的风险监管,形成集网络安全、行业规范、服务管理于一体的法律体系。

(二)优化互联网治理的管理系统

当下的网络公共领域总体上仍然处于零散状态,互联网仍然是一个特殊的社会治理对象,全社会都是互联网治理的利益攸关体,因此互联网治理需要建立一套跨行业、跨部门、跨区域的协同管理体系。随着“互联网+平台”的逐渐互联互通,政府需要构筑高效的联动协调机制来加强互联网的直接治理,也需要借助规范的中介方式来实现互联网的间接治理。互联网协同治理需要在资源互补、主体意识、结构关系等方面构建长效机制,以及建立互联网信用评价机制来约束互联网失范和失序行为。我们知道,建立互联网信用统一认证标准,畅通全网全员监督举报渠道,定期公布失信黑名单,严查失信和违法行为,能够有效提升互联网治理的质量和水平。同时,互联网治理需要善于应用新兴技术构建数字化和智能化的监管模式。技术禀赋是维护网络秩序的最大因素,技术监管是一种隐秘的监管手段,政府监管部门需要警惕和防止网络中的“少数派”利用技术算法主导而产生控制互联网生态的现象与行为,需要利用区块链技术推进互联网治理过程的透明化,需要应用互联网技术的链接节点来实现监管部门对违法网络行为的快速验证。此外,要善于利用技术在信息服务与数据处理中的作用提升互联网治理的国际竞争力。

(三)重塑互联网治理的文化生态

网络空间是多元思想文化碰撞、角力、交融的领域。然而,互联网领域的文化传承和文化创新不应背离历史事实、哗众取宠,而要注重正确引导崭新元素注入网络文化,并对传统文化重新进行语义解构。健康的网络文化生态需要以坚持社会主义

核心价值观为主线,树立网络空间的文化自信。健康的网络文化生态需要弘扬主旋律、传播正能量,引导和帮助公众形成正确的主流价值观,而不是一味地使用“震惊体”搏人眼球、赚取流量。健康的网络文化生态需要坚持传统文化的创造性发展,通过数字化形式创新中华民族传统文化传播形式,打造独特的互联网国际文化品牌。健康的网络文化生态需要建立严格的审查监督机制,借助人工智能等机器审查方式代替人工审查并优化审查技术,不定期抽查网络企业平台与用户主体的内容生产,全天候、全方位、全进程的对网络生态环境进行监督,提高审查工作的精确度与效用率。健康的网络文化生态需要阻止网络舆情向网络谣言和网络暴力转变,需要及时梳理信息传播渠道、及时处置虚假信息源头和疏通网络暴戾之气。我们看到,某些“屌丝心理”、“仇富心理”和“无条件同情弱者”的意识在一些重大事件或突发事件发生时,可能会由于网络中的“信息流窜”而将网民引向错误的和变异的舆论高地。因此,政府在网络舆情治理中要及时抢占话语权,破除网络中的歪风邪气,构建清朗的网络同心圆。

(四)培育互联网治理的合格公民

网络公民是权利与义务的统一体。在全民麦克风时代,“当个人是一个孤立的个体时,他有着自己鲜明的个性化特征,个人一旦进入群体中,他的个性便湮没了,群体的思想占据统治地位,而群体的行为表现为无异议、情绪化和低智商。”^[20]可见,某些网民由于存在盲目跟风、狂暴甚至极端反动的现象,有可能聚集成为一群集体非理性的“乌合之众”。“地域黑”、“网络喷子”、“键盘侠”、“水军”通过“带节奏”的形式形成一种集体的无理性会将网民带入某个偏向的观点,从而容易形成“群体极化”(group polarization)的现象。来自第43次《中国互联网发展状况统计报告》显示,中国网民学历结构中初中、高中/中专/技校学历的网民分别占比38.7%和24.5%,小学及以下学历占比18.2%。由于这些网络群体目前还处于人格塑造阶段,因而特别需要加强网络公民素养教育,通过培育具有自律性的网络公民精神和责任意识,不断提高网络群体的

鉴别能力、参与能力与独立思考能力。良好的网民素养能够理性识别热点事件和公正解读热点新闻,能够对于具有明显偏向性信息保持冷静和中立,不会盲目跟帖、恶意转发和歪曲传播。由于社会热点事件通过网络的发酵通常都会引发网民的积极参与,互联网监管部门需要通过加强良好媒介伦理教育有效引导网络公民的参与行为。

(五)建设网络空间命运共同体

在第四届世界互联网大会上,习近平总书记在贺信中强调,“我们倡导‘四项原则’、‘五点主张’,就是希望与国际社会一道,尊重网络主权,发扬伙伴精神,大家的事由大家商量着办,做到发展共同推进、安全共同维护、治理共同参与、成果共同分享。”由此,建设网络空间命运共同体需要形成人类命运共同体意识,建立网络双边和多边共建共享的合作机制。另一方面,“万物并育而不相害,道并行而不相悖”,世界各国相互依存的利益关系日益加深,网络空间的脆弱性和网络空间带来的风险也具有全球性^[23]。网络诈骗、网络犯罪、网络恐怖主义已不再是某个国家的责任,而是全世界共同面临的挑战。因此,网络空间命运共同体建设需要各国政府联合起来共同推进网络空间国际合作的顶层设计,加强通用技术、核心技术与前沿技术“三位一体”的互联网设施建设,确立互联网全球治理的标准体系,打造互联网开放交流的国际合作平台,建立互联网合作治理机制,从而能够在尊重网络主权、开展平等对话和缩小信息鸿沟的基础上真正形成网络空间命运共同体。

参考文献:

- [1] (德)尤尔根·哈贝马斯.公共领域[A].载汪晖,陈燕谷主编.文化与公共性[C].北京:生活·读书·新知三联书店,2005.125.
- [2] 陈潭,胡项连.网络公共领域的成长[J].华南师范大学学报(社会科学版),2014,(4):23-28.
- [3] 吴青熹.网络公共领域发展与新型政社关系建构[J].南京师范大学学报(社会科学版),2017,(6):31-38.
- [4] 邱雨,申建林.参与、建构与治理:网络公共领域的政府之维[J].电子政务,2019,(2):63-70.
- [5] 王世华,冷春燕.互联网再认识:去中心化是个伪命题?

- 兼与李彪先生商榷“中心化”问题[J].新闻界,2013,(20):46-49.
- [6] (美)理查德·斯皮内洛.铁笼,还是乌托邦——网络空间的道德与法律[M].李伦等译.北京:北京大学出版社,2007.76.
- [7] 喻国明,马慧.互联网时代的新权力范式:“关系赋权”——“连接一切”场景下的社会关系的重组与权力格局的变迁[J].国际新闻界,2016,38(10):6-27.
- [8] Susan Strange.The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy [M].New York: Cambridge University Press,1996.89-100.
- [9] Krackhardt D,Organizational viscosity and the diffusion of controversial innovations[J].Journal of Mathematical Sociology, 1997,22(2).177-199.
- [10] 虞鑫,许弘智.意见领袖、沉默的螺旋与群体极化:基于社会网络视角的仿真研究[J].国际新闻界,2019,41(5):6-26.
- [11] 谢海光,陈中润.互联网内容及舆情深度分析模式[J].中国青年政治学院学报,2006,(3):95-100.
- [12] 王元卓,靳小龙,程学旗.网络大数据:现状与展望[J].计算机学报,2013,36(6):1125-1138.
- [13] 黄璜,孙学智.中国地方政府数据治理机构的初步研究:现状与模式[J].中国行政管理,2018,(12):31-36.
- [14] (美)菲利普·科特勒.营销管理[M].梅汝和,梅清豪等译.北京:中国人民大学出版社,2001.10.
- [15] 姚晓岚.脸书泄密门主角剑桥分析:在剑桥设假办公室,玩弄国家于股掌[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2035390.
- [16] 陈潭,罗晓俊.中国网络政治研究:进程与争鸣[J].政治学研究,2011,(4):85-100.
- [17] 迟准,王昌伟,梁静国,杜蓉.网络危机信息传播仿真研究——基于政府干预的传播[J].情报杂志,2012,31(11):23-29.
- [18] 邓建高,齐佳音等.面向国家公共安全的互联网信息行为融合治理模式研究[J].江苏社会科学,2018,(5):127-139.
- [19] 王凯,岳国喆.智慧社区公共服务精准响应平台的理论逻辑、构建思路和运作机制[J].电子政务,2019,(6):91-99.
- [20] 于森.超本地化新闻:数字时代社区新闻的创新与实践[J].编辑之友,2016,(12):75-79.
- [21] (美)L·S.斯塔夫里阿诺斯.全球通史:1500年以后的世界[M].吴象婴,梁赤民等译.上海:上海社会科学院出版社,1999.53.
- [22] (法)古斯塔夫·勒庞.乌合之众:大众心理研究[M].梁永安译.北京:中央编译出版社,2005.48.
- [23] 蔡翠红.网络空间命运共同体:内在逻辑与践行路径[J].人民论坛·学术前沿,2017,(24):68-77.

【责任编辑:来小乔】

Public Agenda and Action Framework for Internet Regulation

CHEN Tan; CHEN Yun

(College of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou, Guangdong, 510006)

Abstract: The Internet is the crystallization of scientific and technological revolution and knowledge innovation, an important medium for information dissemination and interpersonal communication, a link between virtual world and real life, and an effective instrument for government administration and state governance. The Internet not only changes our daily life, but also has a profound impact on public sphere. It interprets post-modern discourse of online community with barrier-free writing, zero-barrier communication and cross-border application. With rapid development of Internet technology, online public opinion, data, marketing, negotiation, network security, netizens' mentality, digital community, and community of shared future in cyberspace have become commonly used words and focus agenda of Internet regulation. At the same time, the rule of law on the Internet, scientific administration of the network, regulation of cyberspace, and rationalization of Internet users guarantee effective regulation of the Internet. The scientific, democratic and institutionalized construction in Internet regulation has become a key path to push the modernization of state governance system and capability.

Key words: Internet regulation; generation logic; public agenda; action framework; network environment