

掌舵与划桨： 政府网络行政管理角色之辩

◇余秀才

互联网管理事关经济发展大局,事关社会风气走向,已经成为关系国计民生的大计,因此加强对互联网的管理成为各国政府普遍的责任。然而,就我国政府的网络管理效果来看,虽然取得了很大成就,但效果并不十分理想。互联网这种不容乐观的态势与我国传统的媒介管理方式有关。建国以来,报纸、广播、电视一直都发挥党的“喉舌”作用,从宏观到微观,政府对这些传统媒体的监管都是“具体而微”、严格控制,既充当“掌舵者”的角色又充当“划桨者”角色。互联网出现后,这种管理方式与理念也被移植到此领域。但由于网络的虚拟性、广域性、快速性等特点,政府对传统媒介的监管方式难以适应这一全新的变化,因此必须结合中国互联网的特性与发展实际,确定政府在网络管理中的恰当角色定位,即政府要转变管理理念与管理方式,充当互联网发展与管理的“掌舵者”,而非在管理中不分轻重、眉毛胡子一把抓。

一、管制与治理:一种形而上的思考
政府恰如其分的定位自己网络管

理中的角色,需要对网络管理的理念重新理解,其核心是对网络“管制”与治理的区分。在中国特色互联网管理机制中,政府的准确角色坐标应该是“治理”,而非“管制”,一词之差,但涉及的管理理念却相差千里。

首先是二者蕴藉的内涵不同。“管制”一词在中文词汇中并不存在,它是英文“regulation”的中文翻译,其字面上的意思是“控制、规章和规则”,一个具有普遍意义的可有效运用的管制定义仍未出现。而从西方学者对于管制理论研究的文献中可以看出,“管制”是指政府对企业市场活动的直接干预,它一般包括以下几个方面:(1)内容管制是由政府主导的;(2)管制需要立法提供法律依据;(3)管制过程中,企业和个人属于受管制群体,但可以根据普通法和行政法对政府的管制行为提出法律诉讼。(周其仁,2006)由此可见,互联网“管制”是由政府通过制定一系列政策法规来对互联网上的违法行为进行干预的活动。而“治理”(Governance)一词来源于古希腊字母 Kybernao,原意是指

“引导”(Steer)。该词普遍被用于商业、非营利性行业、公共管理和国际合作等情境下。它是一个比“政府管制”宽泛的概念,尽管目前并没有统一的标准定义,但它一般指“社会”与“政府”的共管共治,强调市场、中介组织和个人在社会管理中的重要作用。从内涵可见,治理的理念最适合网络的发展与管理。

其次从主体来看,管制的主体是政府部门,而治理的主体则多元化,包括行业协会、非赢利组织等,政府部门不再是唯一的权力中心。

再次,从权力运行的方向看,治理中的权力运行方向不是像管制中自上而下单向度的,也不是单纯的控制与统治,而是包括上下互动、彼此合作、相互协商的多元关系。

最后从使用的手段分析,治理的手段比管制更加多元化,不仅包括法律法规,也包括自律、教育等。采取治理的方式而不是管制,这是由于互联网的特性所决定的。网络自由主义的布道者、著名的科技评论者约翰·派瑞巴尔特在线上讨论区贴了一个“虚拟空间独立宣

和数据能够在信息链中高效流动,受众定单、库存、销售数据以及其他关键信息从一个伙伴、一个部门开放地、自动地流向信息中心,各伙伴之间、部门之间实现信息共享,从而形成共同的决策一致性,产生效益。2001年中国首例报业CRM系统在《北京晨报》诞生,2006年后全国邮政的报刊发行信息管理系统分布实施,这些促进了对受众的个性服务、对销售量的精确预测、对广告市场的吸纳程度,由此对新闻纸的定量生产和采购。进一步要积极开发利用报纸或电视客户信息管理系统软件,提高精准发行和精准播出。更要积极开发新型传播载体,利用新技术规避“纸媒”在发展中受到的限制。互动多媒体报纸、电子报、手机报等数字报纸可以节约大量纸张,IPTV、移动电视等开拓新的传播空间,并且都更易于实现传授双方的互动,对构建传媒业经营模式意义非凡。

总之,金融危机的三大效应提醒传媒业者,要提前预警,找准定位,注重环节和流程,防止变异,在决策上要扬长避短,获取不断增强的正效益,避免负效益的扩大化。不但要做好金融危机大洋中的瞭望者,还要做好分析者和驾驭者。只有这样,才能在金融危机中不盲目、不悲观、不失误,实现规避风险和抓住机遇的目标。

参考文献

- [1][美]保罗·A.萨缪尔森、威廉·D.诺德豪斯著,《经济学》[M],第12版,中国发展出版社,1992年版
- [2][美]迈克尔·波特著,《竞争战略》,华夏出版社[M],2003年版
- [3][英]乔恩·休斯、马克·拉尔夫·比尔·米切尔斯著,《供应链再造》[M],东北财经大学出版社,2003年版

言”,声称网络新世界是创新、平等、公益的,永远不受政府管辖。其主张很快得到了许多人的响应。人们希望新的信息技术将形成一种力量,冲破一切政府的控制和法律的制约。虽然互联网有一定的自我管理的能力,但诸多网络社会问题却不是互联网本身所能够解决的,国际主流意见认为政府必须在互联网中发挥作用。可是由于互联网分散式、分布式的网络结构,政府采用树状或者金字塔的管理模式并不能消除网络传播的负面影响。因此,在纯粹依靠政府管理且效果不佳的情况下,采用更加灵活的治理方式是一个比较明智的措施。

二、政府网络管理角色错位问题剖析

网络管理中,政府的行政手段监管是实施网络管理的重要辅助手段,如果行政手段运用不当,就会造成角色错位,给网络发展带来一定的困难。网络管理中,政府的角色错位通常有以下几种。

首先是管理主体的角色错位。此处管理主体角色错位包括两方面:网络管理人才的缺失与政府多头管理的不足。从管理队伍看,我国目前缺乏一大批既懂网络又懂管理的专门人才队伍,同时现有的网络管理人才素质也亟待提高。从管理部门看,目前我国网络行政监管的主体几乎遍及所有政府领域。如此众多的部门管理,看似在网络管理领域投下了重兵,花费了巨大的人力物力,但管理效果却并不理想。多个部门参与互联网的监管,但是各部门之间的监管边界不清,在很多地方出现重叠,特别是在那些新兴的技术和业务上。由于各部门的管理尺度不一,管理强度不一,使得互联网监管有整体走严的趋势,这在很大程度上制约了我国互联网的发展。同时,各部门的监管也缺乏整合优势,各自为阵,彼此建立的数据库、监测系统、监管体系之间互不沟通,缺乏协调和联动机制,这既增加了监管的信息获取成本、执法成本,又使得监管往往达不到其应有的效果。管理滞后于发展,是社会发展进程中的常态。但是如果管理落后于现实太多,就会产生很大的问题。互联网是一种新事物也是一个新兴产业,传统的多头管理方式的实用性会大打折扣,这种分散的管理模式导致了名为齐抓共管、实为齐抓不管的局面。

其次是监管对象的角色错位。政府对互联网的监管应该是整个网络行业,

既包括网络内容的监管也包括整个网络产业的运行管理。目前,政府的管理显然过于倾向于对网络内容的监管,对作为网络产业的经济监管属性显得相对薄弱。即便在网络内容监管方面,管理的详略也不得当,很多方面出现管理空白或监管力量不足。比如对成年人的保护方面、公民的网络隐私方面、网络著作权方面、网络舆论方面,政府的引导与管理都显得过于单薄。

再次是监管方式的角色错位。网络监管应该发挥政府的引导和服务角色,联合各非政府组织和广大网民采用多种手段综合治理。但我国政府当下的管理手段较为单一,刚性有余,柔性不够。现实中,政府对网络的管理还是主要依赖行政手段。这种单一的治理,效果并不理想。

最后是我国网络管理法规的建设滞后,无法应对网络的迅猛发展。从制度上讲,完备的法制才是互联网健康的有利保障。由于种种原因,我国网络监管的法律尚不完善,甚至很多方面存在漏洞和空白。这直接导致了我国网络不法信息的泛滥,也间接导致了我国政府不得不过多依靠行政手段对网络实行监管。法制建设滞后的另一面是与国际接轨不够。互联网的使用与发展具有全球性,单靠一国关门治理,是无法彻底解决问题的。

三、政府在网络管理中的角色完善

网络管理中,政府的角色应该定位在指导、引导、规划服务上,以政府指导为主,建立起以政府为中心的多元化管理体制,统筹协调互联网监督与管理。当前,建立具有中国特色的网络管理体制,政府应该从以下几个方面来完善。

制定一个明确的互联网发展管理战略,加强互联网管理的理论研究。21世纪最重要的资源就是信息资源,为了能在国际竞争中占据优势地位,世界许多国家无不制定了雄心勃勃的互联网发展战略。我国也同样如此,把建立具有中国特色的网络文化建设作为重要战略目标,力图构建和谐的网络社会。为此,我们也同样需要把构建有中国特色的网络管理机制作为我们互联网发展管理的战略目标,加强先进网络管理方面的理论研究。但是,现在业界与学界对此的关注与研究还是太少,相应的研究成果更少。

整合监管力量。在多元管理机制中,政府担负最至关重要的责任,因此理顺政府各部门的监管,整合监管力量就成为管理体制建设的重中之重。面对我国网络媒介监管政出多门、缺乏一个统一协调规划部门、监管效率低下、行政资源浪费巨大的情况,有必要成立一个熟悉网络,并了解政府各监管部门职责的网络管理协调组织。这个组织部门平时既可以负责协调政府各部门的监管行动,使各部门各司其职,形成齐抓共管的局面;另一方面也可以负责协调政府部门与非政府组织之间、中国与各国之间的网络管理协调工作。

建立专业的网络管理队伍。网络管理,说到底关键还在人才。面对通信技术与网络技术的飞速发展,我国政府的网络管理人才队伍建设明显滞后,没有一支既懂技术又懂管理的复合人才,就根本无法应付日益复杂的网络局面,也无法规范网络秩序,保证网络社会的健康与和谐。因此,我国政府应该一方面建立起较为完备的网络从业人员的管理体系,并形成一套成熟的人才培训、评用模式。另一面,也要积极提高现有政府管理人员的管理素质。网络技术在不断的发展,加上政府管理部门现有的网络管理队伍本来专业素养就不太高,因此,只有对他们不断培训,才能提高他们的业务能力,适应现代网络的管理需求。

运用市场手段调节网络媒体。政府运用市场手段对网络管理,是在充分认识网络发展规律基础上,对网络有效管理的进步。互联网不仅作为媒体具备文化属性,同时也是一项产业,具有经济属性。政府在对网络硬性控制的基础上,恰当的运用市场手段调节,不但会为政府的管理减负,弥补政府公共服务能力的不足,而且还可促进网络在内容生产上的良性运作,增强整个网络行业的责任感。国外在运用市场调控媒体方面的经验值得我们学习,如在英国,经济杠杆也是政府控制新闻单位的重要手段,某家新闻单位赢利太多,政府就课以特别税;如果亏本太多,便能得到特别补助金(pp.379-380)。美国也是如此,如在保护未成年人上网方面,美国政府就通过税收政策促使网站限制未成年人浏览不良信息。

转变引导方式,改善舆论导向控

试论新华社在新媒体市场的拓展

◇叶美芳

目前,全球传媒舆论基本掌控在西方跨国传媒集团的手中,而只有新媒体领域,中国传媒界和西方传媒大鳄们几乎处于同一个起跑线上,依凭中国庞大的新媒体受众群和飞速提升的综合国力,让我们看到了获得新媒体国际竞争力的可能性。在世界四大通讯社占有一席之地、中国国家通讯社和法定新闻监管机构的新华社,抢占新媒体领地,才能在全球竞争中拥有优势。

一、及时把握新媒体市场

新华社每年度与各分社制定营销目标,并与每一位营销人员签订岗位责任书,用目标管理与适当奖惩等措施激

发营销人员的工作积极性,重视营销人员的业务和服务技能培训;各分社成员之间还进行互访学习、交流经验、业绩比较和地域性合作等,以提高营销水平。新华社目前主要任务之一是开拓新媒体市场,利用拥有中国媒体行业最大的多文种多媒体数据库的优势,从手机短信拓展到手机视频、网络视频、列车多媒体、航空和巴士视频,在宽频网上开办在线浏览、网络下载、手机定制等一系列业务,通过数字出版、网络传输、屏幕播放的方式,逐步建立起各类新媒体屏幕联播网。

“每逢大事看新华”是新华社的宣

传口号,“事件营销”体现了其作为国家通讯社和世界主要通讯社在信息服务行业中的优越性。十七大召开、汶川大地震、北京奥运会等事件期间,各分社新闻信息中心进行图片展览、邮寄征订、手机报赠阅、电话促销、发行量和定阅率统计等营销活动,有针对性地寻找新媒体客户。2007年底国内对新华社中文稿件采用的网络媒体有36家,涵盖了主要门户网站和省级新闻网站,其新闻信息产品有效用户达72000家,新媒体营销和信息营销收入均突破2亿元。

新华社海外营销团队采取“外事、外宣、外销”的营销方式,目前已经对

制。在舆论引导方式上,政府对网络媒体要避免像传统媒体那样的直接硬性控制,应积极采用新手段,实现柔性间接控制。对专业新闻网站,我国政府可以在经济上大加辅助,积极培养和建立一批权威的网络主流媒体,在资金、技术、人才方面给予强有力的支持,以发挥网上主流媒体在网络传播环境中引导社会舆论的正效应。把舆论导向控制权掌握在自己手里。同时要增强网络评论对舆论的引导作用,不断增强网络评论员的素质,转变引导的方式,而不是一味增加评论员的数量。最后是发挥普通网民的作用,掌握舆论的正确导向。在引导舆论时,应充分发挥主流新闻网站的“议程设置”功能和网上被俗称为“意见领袖”的作用,通过网上网下互动,广开言路,吸引广大网民参加,引导网民的舆论朝积极向上的方向发展。

加强互联网监管的国际合作。这种合作包括司法合作与国际专门组织的管理。由于各国的国情不同,某些网络行动在我国违法,但在别国可能就合

法;同时在信息源上,由于网络犯罪的国际性和无国界性,使得犯罪者不需要进入实施的国家也可以进行某种犯罪。打击这种犯罪,没有国际间的合作是不行的。网络犯罪的跨国性也需要专门的国际组织来发挥治理作用,国际组织的重要作用可以一方面推动各国在互联网治理上的合作,另一方面则可以制定行业规章制度来规范国际间相关行业的行为,例如世界知识产权组织(WIPO)和国际电信协会(ITU)等都已经在互联网治理上发挥了重要的作用。随着各国合作的增强,国际组织的影响将会越来越大,国际组织在互联网治理方面将会更好的弥补政府行为的不足。加强和别国的合作,我们也可以借鉴别国先进的网络管理经验,如学习国外网络内容管理的分级制,积极开发过滤技术、身份识别技术等。

最后,政府还要扮好推动者角色,积极推动我国网络法制建设的完善,争取制定一部完整的网络法律,让法制成为网络健康发展的守护神。同时政府还

要推动网络行业与网民自律、推动社会各非政府组织共同参与到网络的监督与管理当中。

(本文为国家社科基金重大项目:《互联网管理与中国特色网络文化建设》的部分研究成果,项目编号:07&2D040)

注释

史普博:《管制与市场》,余晖等译,上海:上海人民出版社,2003年7月第2版

刘兵:《关于中国网内容管制理论研究》[D],2007年4月

韦柳融、王融:《中国的互联网管理体制分析》,《中国新通信》2007年第18期

中国社会科学院新闻研究所:《七国新闻传播事业》[M],重庆:重庆出版社,1988版

陈健、沈献君:《试论网络媒介的传播特征和管理途径》,《新闻界》2007年第6期

(作者系三峡大学文学院教师,华中科技大学新闻与信息传播学院博士研究生)