

法治視野下的網絡社會管理

李燕萍*

隨着互聯網的快速發展，網絡社會正在向中國走來。網絡社會的到來，為社會治理提供了新的研究對象，網絡經濟方興正艾，網絡參與、微博問政的等新事物也紛紛湧現出來，在這個背景下，如何認識網絡社會，網絡社會對傳統治理方式產生了哪些衝擊，網絡社會的管理應當具有怎樣的價值取向等問題也應運而生。所有這些問題，都需要從理論和實踐上進行深入分析，並找到解決之道。

一、關於網絡社會的定義

甚麼是網絡社會？對於這個問題，目前學術界並沒有統一的想法。一般而言，至少可以從兩個層面理解，一是實體網絡社會，由於信息網絡技術的廣泛使用，溝通方式的變化，使傳統的社會及其組織之間的溝通方式發生了根本性變化，形成了新的社會結構形態的網絡社會；二是虛擬網絡社會，是通過信息網絡技術在虛擬空間中複製了一個與現實社會相近的網絡社會，也就是基於互聯網架構的電腦網絡空間的網絡社會。人們通常說的網絡社會是指基於計算機網絡技術而產生或者構建的一種全新的“信息網絡”社會結構；這一社會結構源於社會組織、社會變化以及由數字信息通信技術所構成的一種技術模式及其相互之間的作用，也可以稱其為“信息社會”、“數字化社會”、“虛擬社會”等。網絡社會的產生與信息技術引發的信息革命密切相關。1946年美國IBM公司製造出世界上第一台數字計算機後，信息技術的革

新逐漸演變成一場全球性的信息革命；信息革命被推向全世界，就演變成全球的信息化浪潮；信息化的結果，將使人類社會進入了信息社會。從信息技術來看，數字計算機的出現，標誌現代信息技術的誕生，特別是20世紀70-80年代微處理器和芯片技術的發展，使信息技術很快變成一門通用技術，信息的計算能力、存儲量、網絡帶寬都得到了長足的發展。從信息革命來看，信息技術的飛速發展和無處不在的應用，引起人類生產體系的組織結構和經濟結構產生了新的飛躍，導致了信息革命的發生。從信息化來看，信息革命引發了全球的信息化進程。從信息社會來看，工業革命和工業化把人類由農業社會帶向工業社會；信息革命和信息化必將把人類由工業社會帶向信息社會。而信息社會的重要特徵，就是數字化、網絡化和智能化。目前即使是歐美發達國家也不能說已經完全進入信息社會，但包括中國在內，信息社會正快速地向我們走來，這已是一個不爭的事實。

可見，網絡技術革新對傳統社會形態產生了影響，不斷改變傳統政府與社會格局而產生了網絡社會觀念，但是網絡社會並非空中樓閣，不可能完全脫離現實社會生活的世界，因而也是社會管理的重要課題之一。實踐中，各國都遭遇了網絡帶來的治理問題，同時也不斷嘗試着各種可能的網絡社會管理方式。例如，韓國是世界上互聯網服務最發達的國家之一，率先實施網絡實名制管理，通過推行網絡實名制，樹立網絡倫理，有助促進網民乃至全社會誠信自律，但是，相關安全保障制度的缺失，容易讓這個制度給網絡管理帶來負面效果。美國是全球網絡技術的發源地

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

和集大成地，擁有一套異常發達和完善的網絡信息治理機制。美國政府對網絡信息的治理，隸屬於整體層面的國家信息安全戰略。同時，也單獨設計了戰略政策和法律制度，並發展出諸多對應性的組織體系和審查原則(審查標準)。法國出台了《關於加強網絡作品的傳播與保護的法律》，相關條款卻遭遇憲法法院的違憲判決。¹ 在中國大陸地區，從薛蠻子案到兩高關於網絡誹謗的司法解釋出台，都表明網絡社會管理已經成為時代的需求，必須積極認真面對。

二、網絡社會管理應考慮的價值目標

網絡社會管理涉及到網絡新技術的發展與公民基本權利保障的問題，也關係到政府治理效能與社會整體創新發展能力。因此，進行網絡社會管理時應當全面謹慎進行。在法治理論指導下，建立網絡社會管理規則，至少應當考慮以下價值目標。

第一，充分保障網絡信息安全。網絡信息安全包括兩個方面的內容：一是網絡空間安全，主要指對網絡基礎設施等的安全維護，關注的重點是防止病毒攻擊、基礎設施破壞、網絡加密與破解等技術攻防問題；二是網絡信息內容安全，主要指對網絡洩密、網絡色情、網絡欺詐、網絡誹謗、網絡煽動、網絡恐怖主義等信息傳輸、流動、利用等行為的控制，關注的是網絡傳播資訊本身的安全問題。網絡空間安全既是網絡信息安全的重要構成部分，也是網絡信息內容安全的基礎和前提。只有實現了網絡空間安全，網絡信息安全才可能得到實現。強化網絡基礎設施安全的監管是各國面對危機時常用的手段與方式。至於網絡信息內容安全問題，更多與國家意識形態與現實社會生活中人們慣常的思維方式密切相關。不同國家對於網絡信息內容安全的判斷標準各有不同，在政府管制與順應社會發展與民眾需求之間尋找平衡。

第二，維護網絡言論自由，打擊濫用網絡的言論行為。言論自由是一種公共交往的自由，古語有云“防民之口，甚於防川，川壅而潰，傷人必多，民亦如之。是故為川者，決之使導；為民者，宣之使言。”² 這表明即使基於統治者的功利主義計算，也應當允許言

論自由。在民主時代和開放社會，尤其是在全球化的網絡時代，一種適應網絡時代的言論自由哲學應當是一種關於公共領域理性建構的哲學，沒有充分的言論自由，就不可能有健全的公共領域，也就不可能生成制衡國家主義和個人主義的社會理性。隨着越來越多的人上網，自由發表他們的想法，網絡對所有人，對使用者和社會都更具價值。但如果人們不能自由地充分表達自己的想法或參加網上討論，那麼互聯網的潛能將永遠不會全部得到發揮。網上信息的自由流通在一個全球化的世界裏已變得日益重要。在這樣的世界裏，最緊迫的問題不受國界限制；當任何一個國家設置壁壘時，所有國家都會受到損害。在處理國際問題時尤其是這樣，例如可能快速地從一個國家傳播到另一個國家的傳染性疾病，以及在這個全球貿易時代的食品安全问题。開放的因特網，以及廣泛知情並願意就如何建設一個穩定且不斷進步的未來而展開不受限制的對話的公民，一個充滿活力的思想市場對於任何一個國家的健康和進步都至關重要。與任何自由一樣，言論自由也有邊界，濫用網絡的言論自由行為應當受到制裁，以維護網絡言論自由的正當性。互聯網在為人們參與公共事務提供便利的同時，也為種族主義、恐怖主義、淫穢色情、極端主義以及其他各種非法言論的傳播提供了空間，而國家現有的用於規制傳統言論表達載體的法律規範因為互聯網所具有的去中心性、跨地域性、傳播速度快等特點而無法在網上有效適用。這樣，如何對網絡言論進行規制從而在保障公民言論自由是今天各國政府面臨的難題。在規制網絡言論方面，法律的規制是最重要的規制。法律規制以國家強制力作後盾，可以要求網絡服務商以技術手段改變網絡架構，而架構的改變必然會影響到人們的網上行為。由於法律在規制網絡言論方面具有重要作用，世界各國都非常重視規制網絡言論方面的立法。2011年歐洲安全與合作組織曾在56個成員國展開專題調查，結果顯示超過70%的成員國在其國內立法中都有規制網絡言論的法律規定。³

第三，提升公民網絡參與能力。隨着互聯網普及率的提高以及微博等新興信息傳播渠道的出現，公民政治參與能力大大增強，人們通過網絡表達訴求、針砭時弊，為政府建言獻策，由此所形成的公共意見能

量足以影響立法和公共政策的改變。政府改變傳統的意見匯集方式，把網絡徵求民意作為公共生活民主化的一個重要內容，大到國家的長遠發展規劃、立法和公共政策的制定，小到人大代表對議案的徵集，處處都可以見到網絡徵求民意的身影，以至於今天網絡徵求民意正成為公共生活領域的一個符號。然而，網絡徵求民意的面相對較窄，網絡徵求民意隨意性較大，嚴重影響了公民政治參與的有效性。為了保障公民有效的網絡政治參與，國際上通行的做法是把網絡徵求民意活動法治化，首先制定規範網絡徵求民意活動的法律規則，然後保障其實施。

三、積極推動網絡社會管理的制度建設

建立一套符合網絡發展特點的制度規範是網絡社會管理的基礎工作，對於推動網絡社會的良性健康成長具有重要意義。具體而言，可以從以下方面進行：

第一，網絡基礎設施保護方面的制度。對於計算機系統安全性和關鍵基礎設施的保護是實現網絡安全的前提。現代社會中網絡基礎設施是經濟繁榮、軍事強大、政府高效的根本保證，因為人們依靠互聯網支付賬單、存取現金、購買商品、繳納稅款等，沒有網絡基礎設施的安全就可能對人們的生活造成巨大的災難。應當通過立法全面的規定採用數據保護等技術手段維護關鍵基礎設置安全，對信息共享和保護系統等基本程序進行立法規範，提高計算機系統安全性和隱私保護能力。

第二，認真釐清網絡信息公開與數據保密之間的平衡點。信息公開是指政府和各種組織機構向公眾公開或開放自己所擁有的信息，使其他組織機構和公眾個人可以基於任何正當的理由和採用盡可能簡便的方法獲得上述信息。信息公開是現代民主理念和基本人權理論發展的結果，是現代民主國家的一項必備制度。信息公開並不意味着放棄人類與生俱來的隱私感與維護國家秘密的必要性。因為政府信息中很多內容涉及個人信息的搜集、利用和傳播，個人的隱私權在很大程度上已經記錄在政府的文件之中，如何平衡個人隱私權與公眾知情權之間的矛盾，是現代政府無可

迴避的課題。美國 2007 年《信息自由法》規定，公民獲取政府信息的自由與權利，除 9 種例外情況，政府其餘文件都應公開。該法還對政府信息公開的申請程序、公開方式、法律救濟等問題作了詳細規定。但信息公開內容不得侵犯他人隱私權，也不得涉及例外的保密信息。美國 1974 年《隱私權法》規定了處理信息公開與個人隱私權保護間矛盾的原則與規則。⁴澳門立法會 2005 年通過的《個人資料保護法》，對個人資料實行全面保障制度。通過網絡買賣個人信息、詐騙、侵犯隱私、散佈謠言甚至人身攻擊的行為為公眾帶來巨大困擾。不受約束的網絡行為，最直接的對當事人隱私形成了侵犯，對於當事人造成的心靈傷害和名譽損失，可能難以補救。更重要的是，網絡的負面效應如果不得消除，那麼其“正能量”也會抵消，因為任何假新聞的產生，最直接的後果是影響網絡的公信力，降低其社會形象。網絡不是法外之地。網絡行為若不受法律約束，不在法制的框架下運作，就很難有良性循環。網絡法制化也是社會管理法治化的題中之義。

第三，懲治網絡信息濫用與欺詐行為。現代商業社會運用網絡手段炮製虛假信息，欺騙社會的行為日益猖獗。例如，企業之間僱用網絡公關公司互相攻擊的現象。網絡公關公司以“網絡打手”和“惡意營銷”等手段實施的濫用網絡優勢的行為，給客戶企業帶來巨大傷害。在現行法律框架下，針對企業的網絡誹謗屬於民事訴訟範疇，由於網絡公關公司的人員分散，而作為受害者的企業根本沒有能力通過網絡取證，連起訴誰都不知道。因此，要完善立法，規範網絡商業行為，懲罰網絡信息濫用與欺詐。在美國，懲治網絡信息濫用與欺詐的法律條款集中規定於《計算機欺詐與濫用法》中。該法將故意非法或超出合法權限進入計算機系統，借此竊取美國政府基於國防和外交原因而禁止公開的信息、金融機構的金融檔案信息、信用卡發行者之金融檔案信息以及故意進入美國政府特定部門或機構的專用計算機等行為界定為犯罪。

第四，建立規範的網絡參與制度。隨着網絡技術的發展，公共政策除借助傳統的信息收集外，越來越依賴於網絡，這既使公民參與增加了新的途徑，又使

政府快速便捷地獲知相關的信息，完善決策機制，有利於決策手段的多樣化，維持決策內容的公正性。網絡作為一種工具不能自動地改善民主，問題的核心就在公共權力機關運用網絡的技術和方法，如何確立科學的公共政策理念，鼓勵公民的參與。各國政府都為此做出了努力。在英國，為了保證政府徵求意見的規範化，建立了針對網絡諮詢公眾意見的規則。主要有：(1)所有政府部門都要將諮詢文件發佈在其官方網站上，網上諮詢意見的時間不少於12週。(2)確保公眾通過網絡回覆意見成為很容易的事情。(3)對公眾意見進行反饋。諮詢部門應盡可能在諮詢活動結束後的三個月內公佈公眾回覆意見的總結報告。美國政府部門在網站公佈法案受《聯邦行政程序法》第553條的規制，該條要求除涉及國家安全、私人信息和保密信息等事項的行政法規，其他行政法規的制定都要有公眾參與，給公眾尤其是利害關係人提供參與法規制定程序的機會。政府部門對網上公眾評論以及從其他渠道獲取的各方面意見進行評估反饋，決定是否對法

規草案進行修改。修改後的最後法規(Final Rule)還須在《聯邦登記》和網上同時公佈。公佈的法規應附有制定法規目的的說明，制定的法律依據和主要理由，公眾評論採納的情況等。⁵ 各國實踐表明，為了保障公民有效參與，必須出台相關立法對網絡徵求意見的行為進行規範，把立法機關的網絡徵求意見行為納入法治軌道。

除上述問題外，網絡規制的法律制度還涉及與網絡安全相關的網絡恐怖主義、網絡色情治理、網絡知識產權保護、反垃圾郵件等各領域事項。繁多的各類法律制度相互交織構成網絡社會安全治理的規範系統。應當建立符合虛擬社會自身特點的規則體系。虛擬、無疆界等特點決定了網絡社會的公共治理不能照搬現實社會的法律規則，必須構建起一套清晰、有效且符合網絡社會規律的規則體系。虛擬社會需要確立起自身的規則系統，才能發揮法律規則的治本功效，以法制化手段促進虛擬社會管理的健康有序發展。

註釋：

¹ 田飛龍：《網絡時代的言論自由與政治理性》，載於《新產經》，2013年第10期。

² 轉引自汪玉凱：《網絡社會與公民參與》，載於《學習時報》，2012年4月2日。

³ 楊福忠：《網絡徵求民意法治化》，載於《政治與法律》，2012年第2期。

⁴ [美]勞倫斯·邁耶等：《比較政治學——變化世界中的國家和理論》，羅飛等譯，北京：華夏出版社，2001年。

⁵ 袁亮：《英國的政府諮詢與公眾參與》，載於《法制建設》，2004年第5期。