

“包容性”新治理:互联网文化内容及规制

许立勇¹,高宏存²

(1.文化和旅游部海外文化设施建设管理中心,北京 100020;2.中共中央党校(国家行政学院),北京 100089)

摘要:以互联网为核心的媒介变革正在对当代的产业、文化、社会产生着极大的影响。“互联网+”带来了文创产业的生态变革,助推文创产业成为新经济时代的重要动力。但同时,互联网文化内容规制存在管理的“线性”思维和互联网的“非线性”生态、文化内容的海量性和超前性与互联网管理的滞后性等问题与矛盾。在当前互联网文化内容管理处于政府、企业和个人用户三方博弈的状态下,我们应在“新治理”的理论下,基于共享和创意友好导向,构建更加包容的多元共治模式;确定政府管理边界,建立不同主体协同共治的内容审查机制;运用科技手段,建立不同技术适用不同程序的内容审查程序以及行业标准,加强互联网文化内容“新治理”机制的构建。

关键词:“互联网+”;文创产业;文化内容管理;规制;新治理;多元共治模式

中图分类号:G 124

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)02-0051-07

中国是世界上网民数量最多的国家。根据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第43次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2018年12月,我国网民规模为8.29亿,手机网民规模已经达到8.17亿,网民通过手机接入互联网的比例高达98.6%^[1]。“互联网+”已经成为国家战略。《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》指出:“‘互联网+’是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合,推动技术进步、效率提升和组织变革,提升实体经济创新力和生产力,形成更广泛的以互联网为基础设施和要素的经济社会发展新形态”^[2]。在这一时代背景下,文化产业也借互联网强大的传播和消费能力开始了转型,步入了新的发展阶段,产生了互联网产业新业态——“互联网+”文化创意产业,并由此催生了新的文化产

品形态——互联网文化内容。随着“互联网+文创”的飞速发展以及内容的大量生产,互联网文化内容的规制成为重要命题。

一、互联网文化内容的内涵与特征

(一)互联网文化内容的内涵

根据文化部2004年颁布、2011年重新修订的《互联网文化管理暂行规定》,我国通行的互联网文化内容是指通过互联网生产、传播和流通的文化产品,主要包括:(一)专门为互联网而生产的互联网文化产品;(二)将文化产品以一定的技术手段制作、复制到互联网上传播的互联网文化产品。互联网文化活动是指提供互联网文化产品及服务的活动,分为经营性和非经营性两类^[3]。本文所指

收稿日期:2018-12-20

基金项目:国家社会科学基金艺术学重点项目“文化艺术与科技融合视域下的文化产业发展路径研究”(13AH006)

作者简介:许立勇,管理学博士后,文化和旅游部海外文化设施建设管理中心副研究员,主要从事文化科技、文化产业和文化政策研究;高宏存,管理学博士后,中共中央党校(国家行政学院)文史部教授,主要从事文化政策、文化产业管理研究。

的互联网文化内容主要是根据上述规定定义的不涉及传统媒体传播的舆论内容,以互联网PC端、手机客户端和电视客户端为主要载体进行传播的网络音乐娱乐、网络游戏、网络演出剧(节)目、网络表演、网络艺术品、网络动漫、网络文学、网络电影电视等产品。

(二)互联网文化内容的特征

从本文定义的文化内容的范围来看,当下互联网文化内容主要具有以下特征。

1.以创意者为核心:文化产品——文学作品、戏剧、绘画、雕塑、影视剧的价值核心就在于创意和创新。相对于传统文化产品,互联网文化内容的认知度和接受度在受众中更为广泛。互联网作为平台,为每个用户提供了表达自我、产生更多价值的“空间”。同时,为了在海量信息中凸显个体的价值和存在,互联网激发了更多的用户不断产生新的创意,最终形成了海量的创意内容。

2.产业出现新的发展模式:大量的创意内容与互联网企业的技术、资本、管理等优势相融合之后带来的最大变革就是传统文创产业在渠道、平台、内容和生态上的彻底重组。与传统文创产业相比,互联网的介入连续多年扩大了文化产业生产规模和文化消费市场规模。“互联网+”文化产业占文化产业产值的比例将逐步提高,“与移动互联网有关的数字文化产业预计在未来的5~7年中将占到中国文化产业总额的70%”^[4]。

3.文创社群带来了新的叙事和传播:网络用户和手机网络应用规模的爆发式增长不仅对互联网文化产业的发展模式带来了冲击,更对整个社会文化的话语体系构建和文化消费模式产生了颠覆性的变化。首先,亚文化社群出现及壮大。近年来,被称为“二次元”、“宅男宅女”群体的影响力越来越大,他们沉迷于ACG(Animation、Comic、Game的缩写,是动画、漫画、游戏的总称),并经常活跃在A站、B站等网络社群中,成为“宅文化”的代表。其次,伴随社群出现的是不同群体间的“代沟”及同一群体内层层细分的话语体系。如当下流行的各种消费“鄙视链”、AB站用户的对骂、乃至追星的粉丝群体中“团饭”、“个人饭”之间的区别。这意味

着即使在同一个社群中,社群内部也是派系林立,相互之间的沟通和价值选择也千差万别。但这并不意味着各个社群不能共存,相反,互联网的开放性和去中心化为每个用户提供了一个相对平等的空间,每个个体都能在其中找到自身的价值并且尊重其他人的价值选择,使得多元价值观能够共存。

4.国家文化软实力的外溢:软实力的提出者约瑟夫·奈认为,软实力是一种同化性权力(Co-optive power),是一个国家造就一种形式,使得其他国家效仿该国倾向并界定其利益的能力。文化的竞争力和影响力是国家软实力的核心。其强大的传播能力推动我国更多的互联网文化内容走向国门,如影响较大的网络文学,其中的玄幻题材不仅得到国内年轻读者的喜爱,也受到西方部分青少年的追捧,兴起了新一轮的看网络小说学中文的风潮,输出了中国的“文化软实力”。

综合来看,当前我国互联网文化内容产业的发展已经具有了较为坚实的基础和庞大的消费群体,其经济影响力和文化价值将持续提升。从文化和社会视角来看,已经形成的互联网社群大多是围绕着创意者及其文创产品的文创社群,基于这些社群产生了新的叙事方式以及价值观,互联网文化内容面临的问题更加多元,尤其是在管理层面,政府、企业、用户之间长期以来存在的博弈状态亟待改善。

二、互联网文化内容管理的发展阶段及特点

(一)互联网文化内容管理的发展阶段

结合我国互联网行业发展的趋势和相关的典型性法律法规的出台,我国对网络文化内容的管理,大体可划分为5个阶段:奠基起步阶段、飞速发展阶段、集中管理阶段、管理转型阶段和融合治理阶段^[5]。

1.奠基起步阶段:1999年至2002年是我国互联网行业的初创阶段,也是互联网文化内容管理的萌芽阶段。这一阶段主要由广电总局颁布了一些关于利用信息网络传播视听节目的相关的法律法规。在这一阶段,互联网文化内容的独立性并没

有完全体现,而是多以信息网络的形式出现,对视听节目的管理也主要是基于传统的广播和电视节目传播等制定政策。

2. 飞速发展阶段:2003年至2008年是互联网行业蓬勃发展的阶段,同时也是互联网文化内容发展和管理取得阶段性成果的时期。2003年,第一部关于互联网文化内容管理的行政法规《互联网文化管理暂行规定》由原文化部出台,该规定界定了互联网文化产品的含义,并提出对经营性和非经营性互联网文化单位分别实行许可制度和备案制度^⑨。之后,为规范网络游戏市场秩序,文化部和信息产业部于2005年出台了首部专门管理游戏行业的规范性文件——《关于网络游戏发展和管理的若干意见》,主要以引导治理刚刚萌芽的游戏行业为主、支持游戏发展为辅。这一阶段,网络游戏、网络动漫等作为文化新业态,以其特有的吸引力呈现了良好的发展态势。

3. 集中管理阶段:2009年至2012年是互联网行业持续保持繁荣发展势头的阶段,也是“互联网+文化”、“IP”等以互联网平台为支撑、多样化的文化娱乐消费产品席卷文化市场的时期。2009年,文化部颁布了多项管理规范网络游戏的规范性文件,国家新闻出版广电总局也出台了多项政策集中管理网络视听、网络游戏等网络内容的审批和传播。2010年是电信网、计算机网和有线电视网“三网”融合元年,原国家广电总局等有关部门制定了关于互联网电视的系列规范制度。

4. 管理转型阶段:2013年以来互联网热持续发酵,“互联网+”被写入政府工作报告后,全国步入产业经济转型时期。这一时期政府也面临转变管理理念和思路、创新管理模式、加快立法步伐、完善管理体制等诸多方面的挑战。政府开始掌握管理主动权,出台了一系列政策措施,如《网络剧、微电影等网络视听节目内容审核通则》、《关于进一步完善网络剧、微电影等网络视听节目管理的补充通知》(新广电办发[2014]2号)、《关于开展色情低俗网络剧、微电影集中整治工作的通知》(新广电办发[2014]104号)、《关于进一步落实网上境外影视剧管理有关规定的通知》(新广电办发[2014]204号)等^⑩。

5. 融合治理阶段:十九大报告提出要建立共建共治共享的社会治理格局。2018年3月,中央网络安全和信息化领导小组改为中央网络安全和信息化委员会^⑪,习近平总书记担任主任。随着党和国家机构改革的深化、中央网信办职能的加强、国家文化和旅游部的组建、以及国家新闻出版署(国家版权局)等的调整,各部门紧密配合,实现网络文化内容的多元共治,成为共识。

综合来看,我国对互联网文化内容的管理正由最初“摸着石头过河”的探索阶段逐步完善上升到掌握主动权,政策的制定也由最初的“事后规范与问责”向现阶段的“事前预防”转变,政策的数量和质量也在逐步提高,尤其是一些经过修订后的规范性文件具有更强的权威性。

(二) 互联网文化内容管理的特点

1. 线性传统文化内容监管

目前我国互联网文化内容监管主要包括以下两个体系:一是在网络有关的法律和综合性法规等宏观层面,主要由全国人大常委会和国务院制定。二是在维护中国互联网地址系统、引领中国互联网地址行业发展、权威发布中国互联网统计信息等具体工作层面,由中国互联网络信息中心(CNNIC)负责管理。随着体制改革和简政放权政策的实施,在互联网文化内容管理方面形成了“一主二辅”的格局:即以文化部为主、国家新闻出版广电总局和网信办为辅,共同治理互联网文化内容。在具体的管理程序上,文化部的管理包括主体准入、内容审查、动态监管、事后执法四个环节。

2. 行政级别的分级管理

根据《互联网文化管理暂行规定》等文件,目前我国的互联网文化内容的管理从上到下主要分为三个层级:文化和旅游部等部委——省、自治区、直辖市人民政府文化行政部门——市县级人民政府文化行政部门或文化市场综合执法机构。其中,监督权在部委,负责制定互联网文化发展与管理的方针、政策和规划,监督管理全国互联网文化活动;审批权集中在省级文化行政管理部门,对申请从事经营性互联网文化活动的单位进行审批;执法权集中在县级以上政府文化行政部门,可

根据法规实施处罚。

三、互联网文化内容管理的问题

(一)管理的“线性”思维与互联网的“非线性”生态之间的矛盾

在互联网普及之前,由于信息及其文化产品的生产和传播都是单向性的,在生产层面的编码者/译码者/解释者和信息接受层面的编码者/译码者/解释者并不属于同一群体,由中间的信息传播者代为传递信息。基于此,有传播学者提出信息管理上的“把关人”理论,该理论认为信息传播者会对自己所接触的信息进行筛选和过滤,并将经过筛选和过滤的信息进行二次传播,该信息传播者则被称为把关人,其模式如下图1所示。在信息传播渠道单一的时代,由于讯息的传播和反馈都是单向线性的,因此作为拥有最高权限的把关人——政府,不可避免地采用了对单一的信息渠道采取封闭或截断的方式进行管理的线性思维。



图1 传统信息把关模式

而在互联网时代,文化内容产品的生产开发、创作、宣发、服务和消费已经形成了一个闭环,这种“非线性”业态使得管理者、消费者、企业三者的位置产生了较为明显的换位:用户作为主体不再只是被动接受的“受者”,而是在网络尤其是移动互联网平台下,成为文创内容的生产者,而且随着万物互联、信息共享等技术的发展,这种趋势越来越明显,内容生产者、传播者、消费者分割的状态逐渐转变为“三位一体”。此外,用户尤其是网络大V等对于信息的把关作用日益明显,网络信息内容看似海量,但是发布以及把关的主要渠道呈现多元与集中的矛盾状态。

(二)互联网管理的滞后性与内容的海量性及超前性之间的矛盾

这种矛盾主要表现在:首先,网络技术尤其是

移动互联网的快速发展,引发了互联网文化内容在生产和传播领域革命性的变化,如抖音等已经对年轻人的生活和购物方式发生了深远影响,从某种意义上正在颠覆传统的商业模式。同时移动互联网快速发展,也引发了许多新问题。而由于政策的天然滞后性,原有的部分政策规定跟不上新情况的变化。如网络直播不雅视频、网络谣言、网络诈骗以及抖音短视频等新的网络问题和现象逐渐增多,现有的监管体系由于管理部门的分散性,无法为新兴网络内容提供系统的、有效的、及时的监管;现有政策法规多由部门规章组成,也没有形成体系;在对某些行业的管理上,“扎堆”与“缺位”现象同时存在。此外,由于网络内容具有海量信息的特征,而目前某些政府部门的监管体系还停留在线性的传统管理思维阶段,“挂一漏万”的现象在所难免。

四、“新治理”理论在互联网文化内容的再适用

(一)“新治理”的内涵分析

1.“新治理”和文化“新治理”的内涵。

“新治理(new governance)学派”也被称为以网络为中心的治理学派,其理论要点包括:治理主体多元化、由传统的命令—控制型模式向规治治理范式转型、在多方参与治理中强调元治理、注重治理工具研究等^[9]。新治理模式强调“交错性”,认为现实治理是一种多元参与的混合治理。在范式上,新治理模式强调在严格管治与放任自治之间提倡合作共治的规治治理范式。在理念上,新治理模式强调公正均衡,注重责任共担与权利均衡^[9]。

文化新治理即是在传统的单一部门管理的基础上实行管理主体的多元化和方式管理的多元化。

2.互联网文化内容“新治理”的内涵。

互联网文化内容新治理即是将政府、企业、用户三个主体放在同一个维度,抛弃政府属于“管理者”、企业和用户属于“被管理者”的思维,建立三者平等对话的机制,以减轻政府“管得过多、吃力不讨好”的压力,同时增强企业和用户的自我审查管理能力与责任感,在生产、传播、消费互联

网文化内容中自觉地承担起管理责任(详见图2)。

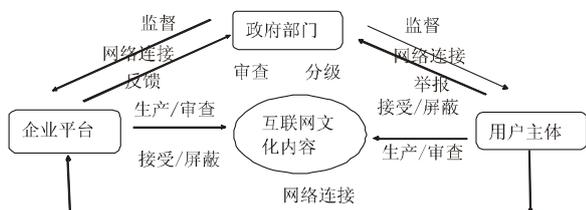


图2 互联网文化内容“新治理”模型

(二)互联网文化内容“新治理”特征

互联网文化内容“新治理”主要有以下特点:首先是管理主体“地位”的提升。在“新治理”模式下,具有绝对的管理权力的行政部门通过网络连接企业平台和用户,其权力由监管变为监督。同时,大平台和大用户的主体地位得到加强,他们对互联网文化内容都拥有自我生产和审查、接受和屏蔽的管理能力,可以拦截大量的违法内容进入传播或消费渠道。

其次是管理效率的提升。在政府监督之下,企业平台和用户主体被赋予的自我审查能力使其在生产内容时能自动删减一些违法内容。同时,企业平台和用户在消费的过程中也可选择接受或屏蔽、反馈和举报,建立三个主体间的信任机制,以减轻政府部门的工作负担。

最后是管理的个性化。在移动互联尤其是5G时代来临的背景下,网络文化内容在信息层面日趋海量,在传播层面日趋多元化和碎片化。传统的“一刀切”式管理已经不能适应,而新治理理念强调个体的作用,形成网络平台与用户的直接链接,实现用户的“个性化定制”,实现不同用户的不同需求。

总之,互联网文化内容的新治理模式是由“一元”向“多元”、由“一刀切”向“具体问题具体处理”的方式转变、也由三方博弈向三方合作转变。

五、互联网文化内容“新治理”机制的构建

互联网文化内容“新治理”机制的构建应该建立在充分了解“互联网+文创”产业规律的基础上,

使之既能鼓励和保护创意者的创意生产及其应用,又能明确大型平台企业的权责,促进行业整体繁荣;既能尊重产业规律,也能够以管理为龙头,充分利用社会、行业等综合治理手段,提升审查能力。“政产学研用”各方综合共治,发挥平台企业的作用,构建生态治理体系。

(一)确定政府管理边界,建立不同主体协同共治的内容审查机制

在管理上,不同主体应该遵循各自的底线和原则。

1.司法和政府守住法律和安全的底线。法律明文规定的内容有违法行为,尤其是涉及反党反社会主义、恐怖主义、分裂主义和黄赌毒等内容,应由司法机关和行政执行的主体依法予以制止和惩处。但这一底线,尤其在行政执法中,应是最小化的、透明而可操作的,司法机关和政府也应该在实践中不断完善判例、指南、执法标准,并在适当的时候进行修订,以适应互联网发展需求并不断提升行政执法效率。此外,政府要在预判和引导上下功夫,加强国家对于世界互联网的预判能力,从全球格局的视角定位中国的网络文化内容规制,同时适当引导,做到不缺位不越位,积极主动进行网络文化内容管理。

2.协会守住安全和道德的底线。行业协会应在总结所有行业内企业共同诉求的同时,提炼出一个由行业内成员共同倡导的,甚至具有一定强制性的安全标准和道德标准,在实际操作中,可表示为基于评估的分级标准。由于互联网企业发展太快,对于网络安全的定义和解决方案,对于网络内容是否符合社会公序良俗,都在经历着极大的、甚至是颠覆性的变动,而政策法规的变动不可能跟上行业发展,这就需要通过建立行业协会和产业联盟,提炼并时时更新符合当前发展阶段、分级管理的网络安全标准和内容审查标准,加强行业自律。

3.企业守住道德和价值观的底线。企业应具有价值观,应根据用户的需求,在政策法规和行业公约的基础上,对自身提出更高的要求。实际上,正是由于互联网的出现,亚文化群体的出现和垂直型网站的勃兴才能相辅相成,在亚文化群体中,甚

文化产业相关法律法规和行业规范对新兴文化市场、企业、消费者等进行约束,规范行业准则,约束行业主体行为。我国已出台了包括《手机(移动终端)动漫内容要求》、《手机(移动终端)动漫运营服务要求》、《手机(移动终端)动漫用户服务规范》、《手机动漫文件格式》、《网络游戏软件开发流程规范》、《信息技术网络游戏术语》、《信息技术、手持设备游戏软件接口要求》等国家标准、行业标准,其中手机(移动终端)标准上升为国际标准,2017年1月在瑞士日内瓦召开的国际电信联盟会议上顺利通过审议(标准号 T.621),提升了我国动漫产业在国际上的话语权,有助于实现国际合作,融入全球动漫产业链。

总之,在当前产业革命、文化创新和社会变革的背景下,基于共享导向的、更加包容的共治模式和新治理方式关系到创意者的海量内容生成,期待在探索中出现。

参考文献:

[1] CNNIC 发布第 43 次《中国互联网络发展状况统计报

告》[EB/OL].http://cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2017_7056/70643.htm,2019-02-16.

[2] 国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见[EB/OL]. 新华网.http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/04/c_1115815944.htm,2018-06-20.

[3] 文化部.互联网文化管理暂行规定[J].司法业务文选,2011,(19):30-36.

[4] 陈少峰.文化产业发展五大趋势[N].光明日报,2013-05-30(016).

[5] 高宏存,于正.感知国家话语下市场话语的脉动——我国网络新媒体管理政策的宏观思考[J].江汉大学学报(人文科学版),2010,29(6):31-37.

[6] 高宏存.比较视野下网络新媒体管理机制探索[J].行政管理改革,2010,(12):75-79.

[7] 许立勇.“互联网+”文创内容的把关及其规制[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2017,34(5):44-49.

[8] 习近平.自主创新推进网络强国建设[EB/OL].http://www.cac.gov.cn/2018-04/21/c_1122719824.html.2018-04-21.

[9] 黄文.新治理理论下电商售假的合作治理[J].社会科学家,2017,(5):82-86.

【责任编辑:周琍】

“Inclusive” New Governance: Internet Cultural Content Management and Regulation

XU Li-yong¹, GAO Hong-cun²

(1.Center For The Establishment and Management of Overseas Cultural Facilities Ministry of Culture and Tourism, Beijing 100020;2.Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance),Beijing 100089)

Abstract: The Internet-centered media revolution is having a tremendous impact on the contemporary industry, culture, and society. “Internet+” brought about the ecological reform of the cultural and creative industries. The cultural content management has problems and contradictions such as the “linear” thinking of management and the “non-linear” ecology of the Internet, the massiveness and advancement of cultural content and the lag of Internet management. Under the current state of Internet culture content management in the three-way game of government, enterprises and individual users, we should build a more inclusive and pluralistic governance model based on the theory of sharing and creative friendly under the “new governance” theory. At the same time, from the establishment of government management boundaries, the establishment of content review mechanisms for the coordination of different subjects, the use of scientific and technological means, the establishment of different techniques for the application of different procedures, and industry standards, the content review procedures to strengthen the construction of Internet culture content “new governance” mechanism.

Key words: “Internet+”; Cultural and creative industry; Content management; Regulation; new governance; common governance model