

中國網絡的運動式治理

——「專項整治」研究

• 曹龍虎

摘要：網絡「專項整治」是中國互聯網治理中的一道景觀。作為一種非制度化的治理措施，網絡專項整治與法律監督、技術監管等常規治理措施在治理邏輯上迥然不同，但是卻因其行動迅速、效果明顯而成為政府政策工具中的一個重要選項。本文以最近幾年的網絡專項整治行動為研究對象，發現這一行動體現了典型的運動式治理邏輯：首先，國家權力對網絡空間的持續介入是其突出特徵，網絡專項整治行動的開展體現為一種國家的權力實踐；其次，用治理的有效性來實現政府的合法性生產是運動式網絡治理的合法化策略。但是，由於運動式治理的內在缺陷，此種治理模式具有先天的局限性，這種網絡治理行為的泛濫更會影響政府權力與公民權利在網絡空間的規範化進程。

關鍵詞：網絡專項整治 運動式治理 網絡監管 政府權力 公民權利

一 引言

以1995年6月北京市電信局向社會開放互聯網接入服務為標誌，經過近二十年的發展，中國已經進入互聯網時代^①。與此相對應，網絡治理成為政府治理的重要課題和學術研究的熱點。就技術維度而言，由於互聯網技術具有開放性、匿名性、反控制性等特徵，網絡治理可以說是一項世界性難題。除了互聯網誕生初期短暫的無政府管理狀態之外，目前，網絡治理或者說網絡監管作為一種客觀事實幾乎在所有的國家都存在，只不過在監管的內容和程度上由於政治環境和國情不同而存在寬鬆和嚴厲之別；而且，無論在中國還是西方，除了極端的自由主義者外，大部分人都承認網絡監管的必要性^②。在中國，由於特定的政治傳統和社會習俗，一定程度的網絡監管更是成為社會的普遍共識^③。對於政府而言，網絡監管不僅涉及社會治理，更關乎國家信息安全，監管勢在必行；而對於普通公眾而言，「網絡亂象」言之鑿鑿，一定程度的監管也合情合理。

網絡專項整治是網絡空間中運動式治理的典型體現。改革開放之後，以規訓為取向、以變革社會為目標的大規模群眾性運動基本上在國家日常政治生活中被摒除了，但是以生產為取向、以增強國家能力或者行政效率為目標的官僚性運動卻依然存在。

作為網絡治理的重要手段之一，網絡「專項整治」成為中國互聯網治理過程的一道獨特景觀。作為一種非制度化的治理措施，專項整治與法律監督、技術監管等常規治理措施在治理邏輯上迥然不同，但是卻因其行動迅速、效果明顯而成為政府政策工具中的重要選項之一。近幾年來，在中央政府層面，集結各部門的網絡專項整治行動幾乎每年都會發生；在地方政府層面，自主開展或者配合中央部門開展的網絡專項整治行動也是層出不窮^④。專項整治成為互聯網治理中引人注目的政策實踐模式。

雖然網絡專項整治的行動轟轟烈烈，但是關於這種政策實踐模式的嚴肅學理分析卻並不多見。在諸多研究互聯網治理的專門著作中，專項整治甚至沒有被納入研究視野^⑤。即使有學者注意到這一獨特的網絡監管模式，但也只是將其作為一種案例模式植入自己的整體論述架構中間，而並沒有對其背後的運作機理和實踐邏輯作出細緻闡述^⑥。究其原因，可能與網絡治理的內容太過龐雜、議題太過豐富有關；與此同時，如果對網絡治理作一種整體性考察，專項整治作為其中的一個枝節很難被單獨對待。

本文認為中國網絡專項整治是網絡空間中運動式治理的典型體現。所謂「運動式治理」，是指掌握一定政治權力的政治主體如政黨、國家、政府或者其他統治集團，憑藉手中掌握的政治權力，通過政治動員自上而下地調動本階級、集團及其他社會成員的積極性和創造性，對某些突發性事件或者國內重大的久拖不決的社會疑難問題進行治理的行為。曾幾何時，在中國共產黨的政治實踐中，以動員為基本表徵的運動在革命建國的過程中起着非常重要的作用，以至於很多學者在概括二十世紀中國共產革命和社會治理的特徵時，均使用「運動」、「動員」等類似的字眼^⑦。改革開放之後，執政黨和社會各方面對「運動」的厭倦或憂慮都使得政治運動不再理所當然地佔據主流地位；隨着黨的工作重心由階級鬥爭轉向了社會主義現代化建設，「運動」開始在政治詞彙中處於邊緣化位置。

但是，一個不容忽視的事實是，雖然執政黨宣布不再運用大規模的政治運動來推行黨的政治和經濟政策，但在我們國家的社會生活中，依然可以看到變換了名目的各式運動和行為。「反資產階級自由化」運動、「嚴打」運動、「三講」運動、「專項整治」行動……這些名目繁多的「運動」雖然與改革開放之前的政治運動在目標取向和規模範圍上有一定的差異，但就基本的運作機理和行動表現而言，卻具有驚人的延續性。首先，它們都是由國家發動，國家權力在這些運動的組織動員過程中扮演着核心角色；其次，它們在運作方式上具有明顯的非制度化、非常規化和非專業化特徵。社會學者馮仕政將政治運動按照基本取向、變革目標和動員範圍進行類型化區分^⑧，如果採納他的分類，那麼我們可以看出：改革開放之後，那種以規訓為取向、以變革社會為目標的大規模群眾性運動基本上在國家日常政治生活中被摒除了，但是那種以生產為取向、以增強國家能力或者行政效率為目標的官僚性運動卻依然存在。這種以打破政權系統內部制度、常規或者專業界定而進行的黨政部門內部協作的政治運動，就是本文所討論的「運動式治理」。

本文主要考察了最近十年來在全國範圍內發生的三起較大的網絡專項整治行動，主要包括2002年整治「網吧」專項行動、2004年打擊淫穢色情網站專項行

動，以及2009年整治互聯網低俗之風專項行動等。其他的網絡專項整治行動，例如2006年文明自律辦網站活動、網警活動、整頓校園BBS活動，以及最近幾年的各種打擊手機黃色網絡信息活動等，雖然也在本論題的論述範圍之內，但是考慮到公共政策議題的相似性和文章篇幅，只會偶有涉獵，而不做主要探討。同時囿於文章篇幅和行文敘述的需要，我們在這裏不具體敘述每個案例的過程，而是將其放在一起考察和分析。

本文首先釐清網絡專項整治行動的政策過程，並在此基礎上考察其運作邏輯和特徵。本文以為：網絡專項整治體現了典型的運動式治理邏輯，國家權力對網絡空間的持續介入是其突出特徵，網絡專項整治行動的開展體現為一種國家的權力實踐；用治理有效性來實現政府合法性生產是運動式網絡治理的合法化策略。但是，由於運動式治理的內在缺陷，此種治理模式具有先天的局限性。更為嚴重的是，這種網絡治理行為的泛濫還會影響政府權力與公民權利在網絡空間的規範化進程。

二 國家的權力實踐：網絡專項整治行動的開展

為了更細緻地透視網絡專項整治行動的運作機理，讓我們首先從政策過程的角度來對網絡專項整治行動作出分析。政策過程理論是1970年代西方政治學界和公共行政學界的重要理論之一，其基本出發點在於通過關注政策的產出過程，來觀察、歸納政治精英、官僚機構和社會利益團體的行為模式以及這些行為模式背後的制度文化要素，以期總結政治運作的內在邏輯^①。就研究範式而言，政策過程理論有別於傳統的宏觀理論結構，它試圖超越傳統宏觀理論的靜態描述，通過對事件過程的細緻闡述，尋求事實呈現與理論提煉的統一。作為西方社會科學研究的重要範式，政策過程理論可以為我們透視政治生活的內在機理提供一條切實可行的路徑。

從這一理論出發，我們發現，雖然網絡專項整治行動的目標體系各不相同、規模力度也有差異，但是如果細加辨識，就可以很容易地從中凝練出一條清晰的政策產出線索：首先是某個社會領域問題的持續累積；然後經由焦點事件的誘發，引起民意的關注和政府部門的重視，該事件隨之成為公眾關注的議題；接着在政府部門和民意的合流之下，初步形成政策共識，公共政策的「機會之窗」應聲開啟；最後政府成立專項小組、制訂實施方案、出台重大行動^②，具體如下：

1、社會問題的嚴重累積。《紐約時報》(*The New York Times*)曾經以〈中國放蕩的互聯網：性和毒品，但沒有改革〉(“The Wild Web of China: Sex and Drugs, Not Reform”)為題報導中國的互聯網狀況，文章稱，「那是一個放蕩的場所，除了政治外……你可以像在其他地方的互聯網一樣找到色情。」^③跟其他國家一樣，中國互聯網中的社會問題一直很嚴重，網絡治理在不同層面累積了相當嚴重的問題。以2002年的整治「網吧」專項行動為例，在2002年之前，由於家庭電腦尚未普及，網吧是中國網民最重要的上網場所之一；而在網吧上網的網民中，以中小學生為主的青少年群體佔上一個重要比例^④。在當時的輿論氛圍中，網吧

網絡專項整治行動凝練出一條清晰的政策產出線索：首先是社會問題的持續累積；然後經由焦點事件的誘發，引起民意的關注和政府部門的重視；接着在政府部門和民意的合流之下，初步形成政策共識；最後政府成立專項小組、制訂實施方案、出台重大行動。

被比喻成年輕人慢性自殺的「鴉片煙館」，社會負面評價非常之多^③；而2004年打擊淫穢色情網站專項行動也與互聯網上淫穢色情等信息泛濫有關。根據中國互聯網违法和不良信息举报中心的網站統計，在當時舉報中心接到的各類公眾舉報2萬多件中，針對淫穢色情網站的舉報佔總量的95%以上^④。2009年整治互聯網低俗之風專項行動也存在頗為類似的狀況。當時的報導以頗富情緒感染力的語言描寫網絡現狀：「當您發現網絡上不堪入目的內容不斷跳出窗口時，當您耳聞青少年犯罪在網絡低俗信息的誘導下時有發生時……不能不清醒認識到網上低俗淫穢內容已成為一種社會公害，整治網絡低俗之風刻不容緩。」^⑤這些數據和報導都從不同側面反映了網絡空間問題累積的嚴重情況。

2、焦點事件誘發，公共輿論呈現。現代國家是個複雜的政治系統，社會問題是人類生活的某種常態，在這種情況下，即使問題累積嚴重，如果沒有焦點事件的誘發，這些問題最多也只能成為人們茶餘飯後的談資，而無法凝聚足夠的眼球成為社會熱點，更遑論進入政府部門的視野，促進公共政策的出台。有學者指出，「這一些推動力有時是由像開始引起人們關注這個問題的一次危機、一種變得流行的符號或政策制訂者的個人經歷的這樣一個焦點事件所提供。」所以，公共政策要想從「政策原湯」(Policy Primeval Soup)中浮現，必須借助焦點事件的誘發^⑥。2002年整治「網吧」專項行動的展開與北京學院路「藍極速」網吧火災造成二十四個無辜生命喪生密切相關。一時之間，網吧這個公共場所被認為是北京市一等危險品，各地政府與媒體紛紛開始調查網吧安全問題^⑦。而2004年打擊淫穢色情網站專項行動和2009年整治互聯網低俗之風專項行動的開展都與中國互聯網违法和不良信息举报中心的成立有關。前者起於該中心成立之時的舉報如潮，而後者則與2008年底「百度」網的「貼吧」被舉報後網站相關工作人員拒絕「整改」相關。這些現象經過媒體報導引起輿論譁然，公眾和政府都密切關注。在焦點事件的渲染下，公眾眼球會被迅速凝聚，社會輿論氛圍也得以具備，專項行動自然就水到渠成。

值得一提的是，在這個過程中，現代傳媒起到了非常重要的作用。報紙、電視台、網絡等現代傳媒的快速發展為這些社會問題迅速轉化成公共事件、成為人們關注的焦點、形成公共輿論奠定了基礎。現代傳媒通過議題設置、標題修辭、專欄報導等形式廣泛參與對社會議題的討論。焦點事件的新聞效應引起更多媒體的關注和報導，而這種密集的報導又直接增加了公眾對該社會問題的關注度，進而演變成公共輿論。

3、政策共識建立，公共政策「機會之窗」開啟。嚴重的社會問題經過焦點事件的誘發，迅速成為民眾關注的對象和政府亟待解決的問題。在這種背景之下，一個有關公眾意見與政府決策的政策共識初步形成。這種政府決策和公眾意見高度契合的局面也是歷次網絡專項整治行動的社會基礎。在2002年的整治「網吧」專項行動前，甚至出現學生家長直接到政府相關部門控訴網吧的危害，要求加強整治。2009年整治互聯網低俗之風專項行動進行之前，也是受到家長和老師的熱烈支持^⑧。隨着運動的進行，各地群眾紛紛「建言獻策」，很多網民也拍手稱快^⑨。大體而言，在社會問題異常嚴重的事實面前和社會輿論的渲染氛圍下，政府和民眾很容易就公共政策達成共識。不過，需要指出的是，這種政

當社會問題累積、焦點事件誘發、公眾輿論呈現、社會共識建立以一種「連續體」的形式出現的時候，作為一項公共政策的網絡專項整治也就開始從「政策原湯」中慢慢凸顯，從一種政策共識或者方案迅速轉化成一種政策行為。

策共識很少經過制度化的路徑讓民意直接進入政策的決策議程中，而是通過政府對民意的間接把握和捕捉。

4、政府成立專項小組，制訂實施方案，展開專項整治行動。當社會問題累積、焦點事件誘發、公眾輿論呈現、社會共識建立以一種「連續體」的形式出現的時候，作為一項公共政策的網絡專項整治也就開始從「政策原湯」中慢慢凸顯，並且從一種政策共識或者方案迅速轉化成為一種政策行為。針對具體的問題，政府部門開始成立專項小組，制訂實施方案。於是，轟轟烈烈的專項整治行動得以展開。

在筆者所考查的網絡專項整治行動中，一般都遵循上述的政策過程模式。政府與民意的合流是專項整治行動得以順利展開的社會基礎，而現代傳媒在其中扮演了助推器的作用。從政策產出的角度看，這幾重力量的「共振」，讓作為公共政策的專項整治在「政策原湯」中迅速凸顯，進入政府部門的視野，成為一種政策實踐。

通過對網絡專項整治行動政策過程的分析，我們可以發現，政府的動員及直接參與在專項整治行動中具有突出和重要的地位。雖然歷次網絡專項整治行動也在不同程度上收穫了民意的支持，但總體而言，特別在決策過程中，民眾是作為政府的動員對象被發動起來，民眾作為權力的「受動方」而非「施動方」而存在。網絡專項整治體現為一種國家的權力實踐。

具體而言，首先，國家將網絡專項整治作為典型的政治運動來發動，並在期間成立專項小組進行資源的總動員。以專項小組的形式整合政府部門的力量來實現社會治理目標，是中國政治運作過程中的一種重要方式。這種制度安排具有突出的優點，一方面能夠較好地整合各個部門的力量和資源，另一方面能夠克服政府部門因條塊關係而產生的互相推諉和「踢皮球」現象，強化政策的執行力和有效性。2002年整治「網吧」專項行動集結了文化部、公安部、信息產業部、國家工商管理總局等四個部門的力量聯合開展^②；2004年打擊淫穢色情網站專項行動更集結了中央宣傳部、公安部、中央對外宣傳辦公室、最高人民法院、最高人民檢察院、信息產業部等十四個部門聯合展開行動^③；而2009年整治互聯網低俗之風專項行動則也集合了國務院新聞辦、工業和信息化部、公安部、文化部等七個部門聯合行動^④。

其次，政府通過宣傳加強人們對國家權力的感知和認識。在網絡專項整治行動過程中，以中央電視台為代表的官方媒體進行了廣泛報導和評論；商業媒體、地方媒體也紛紛跟進。以2009年整治互聯網低俗之風專項行動為例，作為國家喉舌的《新聞聯播》就曾播報短評〈淨化網絡，深得民心〉，並播放了各地群眾「建言獻策」等內容^⑤。同時，各大門戶網站例如「新浪網」、「騰訊網」等，也紛紛以建立新聞專題對專項整治行動的進展和效果進行集中報導^⑥。整治過程通過媒體的集中報導，讓宣傳得以有效開展。

福柯 (Michel Foucault) 認為，前現代權力的功能是進行簡單再生產的系統裝置，而現代權力則定位在權力的擴大再生產上，通過發展和運用社會科學作為管理人力資源和進行社會控制的工具，現代權力在應用的過程中，不斷「自我放大」，持續不斷地增強和擴充自己的力量^⑦。我們可以發現，在中國政府的網絡

網絡專項整治體現為一種國家的權力實踐。首先，國家將專項整治作為典型的政治運動來發動。其次，政府通過宣傳加強人們對國家權力的感知和認識。在中國政府的網絡專項整治行動中，國家權力通過對網絡空間的持續介入，從而實現了自身權力的再擴充和再生產。

專項整治行動中，國家權力通過對網絡空間的持續介入，從而實現了自身權力的再擴充和再生產。

特別值得指出的是，公安機關的直接參與讓網絡專項整治行動具備更加明顯的國家權力介入和權力再生產的特點。按照蒂利 (Charles Tilly) 的觀點，公安機關可以明確歸屬於強制權力的代表。從根源而言，這種強制權力的代表在民族國家成立初期屬於軍隊，隨着民族國家的建立，國家的強制權力開始分離：即表現為實施對外抵抗職能的常備軍和實施對內維持治安職能的警察系統^②。從權力運用的角度出發，公安機關的權力行使體現為一種壓制性秩序的邏輯。網絡專項整治運動中這種壓制性秩序的邏輯確保了行動的迅速有效、效果的集中明顯，從而讓國家的權力實踐特徵更加顯著。

三 運動式網絡治理中的合法化策略與限度

我們知道，無論是何種政體形式，要想維持統治，都需要一定程度上的民眾自願服從和對政權的認可，這就是一般所說的合法性。從歷史層面來看，民眾對政治服從的理由有很多，或基於神聖秩序，或基於領袖權威，或基於規則程序^③。但就現代性的政治系統而言，建基於規則程序基礎上的法理型統治具有較強的穩定性，所以規則程序也就成為現代國家的主要合法化策略^④。在民主政體中，以選舉制度為核心的周期性調適會出現政治權力的更迭，但是政治體制本身是非常穩固的。但在中國，由於缺乏選舉這一周期性的政權調適性要素，只能用政績來作為衡量政治體制成功與否的標準，增強治理績效也就成了執政黨合法性生產的重要策略。林尚立就改革開放以來中國的政治發展指出，「中國三十年成功的發展得益於中國政治長期有效作用於中國的經濟與社會發展。創造政治的有效性是中國三十年政治發展的基本戰略，其核心是：在保證政治對經濟和社會發展有效作用的前提下，順勢而為，積極推進政治建設和發展」，並且「在保持政治對經濟與社會發展有效作用的過程中……不斷累積政治的合法性，以保證政權的穩定和國家的整體進步」^⑤。創造政治的有效性成為中國政治發展的一個重要戰略。

網絡專項整治行動很大程度上也體現了當代中國政治發展的這一面向——以有效性支撐合法性的合法化策略。一般來說，網絡專項整治行動多以打擊違法色情網站、淨化網絡環境等為目標，具有深厚的民意基礎；根據前文的分析，我們也可以看出，網絡專項整治這一公共政策的出台很大程度上也是政府與民意「合流」、「共振」的結果。在這種背景之下，每一次整治政策的出台都可以看作是對民意某種程度的成功吸納。而我們知道，民意的支持和認可是政府合法性的淵源和基礎。政府通過對互聯網亂象疾風暴雨式的掃蕩強化民眾對政府的合法性認同。

在2002年的整治「網吧」專項行動中，中國各地政府對全國近20萬家營業性網吧進行了整治，關閉了各種問題網吧8萬多家，其中北京市就關閉了近3,000家網吧^⑥。在2004年的打擊淫穢色情網站專項行動中，依法關閉境內淫穢色情網站1,442個、賭博或詐騙網站365個；刪除在境外影響較大的網站違法網頁2.4萬

政府展開的網絡專項整治行動的有效成果通過電視、報紙等大眾傳媒的宣傳進入公眾的視野，作為政府治理有效性的一個標誌。網絡專項整治能夠有效宣展國家的治理績效，促進民眾對政府的合法性支持，成為中國政府重要的合法化策略。

個、違法圖片1.3萬餘張；在「百度」、「中國搜索」、「搜狐」等搜索引擎上刪除違法信息10萬多條；對1,185個主機託管服務用戶和31,625家互聯網接入、虛擬空間出租服務公司進行了資產審查和清理整頓。全國公安機關共立淫穢色情網站方面的刑事案件247起，告破244起，抓獲犯罪嫌疑人428名；公安部掛牌督辦的40起重特大案件全部告破^⑩。在2009年的整治互聯網低俗之風專項行動中，短短四個月時間裏，前後分十批曝光了上百家自我審查不力、需要整治的網站名單；依法關閉了1,518家傳播淫穢色情和低俗信息的違法網站；各地通信部門關閉違規網站2,461家^⑪。政府展開的網絡專項整治行動的有效成果通過電視、報紙等大眾傳媒的宣傳進入公眾的視野，作為政府治理有效性的一個標誌。總之，網絡專項整治能夠有效宣展國家的治理績效，促進民眾對政府的合法性支持，成為中國政府重要的合法化策略。

誠如王滬寧所說，一個國家治理方式的選擇與治理能力的高低受制於國家本身治理資源總量的強弱，而任何社會調控形式的選擇也取決於社會資源總量所能允許的程度^⑫。從這一角度出發，運動式治理邏輯的展開可以說是治理資源薄弱情況下的理性選擇。作為典型的後發國家，中國在社會治理資源方面還存在一定的欠缺^⑬。作為一種政策選擇工具，運動式治理能夠有效彌補政府社會動員能力的不足^⑭。政府通過國家權力的強制介入從而實現了對網絡空間的整治目標，並進而實現了自己的權力擴充和合法性生產。但是我們必須注意到，這種運動式的網絡治理具有先天的不足與缺陷。

運動式治理是針對已經發生的事情或存在的問題實施行動，為了在預定的時間內達到預定的目標，必須確立單一或者較少的治理目標，以期獲得突出的治理績效，所以運動式治理往往以特定的目標為主題。

在革命年代，這種目標特定的運動邏輯體現得非常明顯——鎮壓反革命，土地改革，「三反」、「五反」，大躍進，人民公社化運動，「四清」運動，「工業學大慶」和「農業學大寨」運動乃至文化大革命，雖然每一次的群眾運動都包含着資源再分配、權力調整、精英監控、民眾動員等諸多政治內涵，但是就政治目標而言，它們都是針對單一或者特定的幾個問題而發動的群眾運動^⑮。進入後革命時期，國家在社會治理層面所發動的歷次群眾性運動也都具有目標單一的特點。這一時期的運動式治理主要有「嚴打」運動、「五講四美三熱愛」運動、「反資產階級自由化」運動，等等，雖然範圍涉及社會治安、精神文明建設、政治教育等各個方面，但是無一例外，這些社會治理運動都是針對特定主題而發動的。

網絡專項整治行動也具有這樣突出的特徵：2002年的專項整治以網吧為對象；2004年的專項整治以打擊淫穢色情網站為對象；2009年的行動以整治互聯網低俗之風為對象。雖然在具體實施的過程中，可能涉及網絡治理中的其他主題，但是大體而言，其治理目標還是有很強的針對性。就理想狀態而言，目標單一的治理政策有利於集中力量進行專項行動，所以治理績效也應該特別突出。其實不然，社會問題並非單一問題的呈現，而是複雜因素作用的結果。這種「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的運動式治理由於缺乏系列的配套措施，例如對社會領域的相關問題的治理和公民教育宣傳等，即使一時效果顯著，但是成效很難鞏固。而且，在政治運作方式「路徑依賴」的慣性作用下，這種運動式的治理方式很容易助長一種投機主義心理，而忽視對整個社會的長效治理機制的建設。

「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的運動式治理由於缺乏系列的配套措施，即使一時效果顯著，但是成效很難鞏固。運動式的治理方式很容易助長一種投機主義心理，而忽視對整個社會的長效治理機制的建設。此外，運動式治理一個突出的特徵是治理時間的間歇性與臨時性。

網絡專項整治的一個明顯特點是強制權力的超常規運作，試圖超越程序性的規則直接對社會進行干預，這與現代國家治理中的法治建設和制度建設目標背道而馳，很容易走向對公民權利侵犯的危險。

除此之外，運動式治理另一個突出的特徵就是治理時間的間歇性與臨時性。由於運動式治理往往以問題的嚴重累積作為公共政策的「機會之窗」，所以在問題潛伏、沒有集中爆發之前，治理政策往往並不會出台。當疾風暴雨式的治理運動結束之後，治理任務也就告一段落。在這種情況之下，治理的時間一般並不長久，呈現出臨時性、間歇性的特徵。如果以成立專項小組、制訂實施方案作為運動式治理行為的開端，以總結評估作為運動式治理行為的結束，那麼一般情況下，作為政策工具的運動式治理長則七八個月、短則兩三個月。2002年的整治「網吧」專項行動從7月1日起，為期兩個月。2004年的打擊淫穢色情網站專項行動如果以7月16日中央宣傳部、公安部等十四個部門發出整治通知為起點，以11月9日表彰總結為止，整個過程持續不到四個月。2009年整治互聯網低俗之風專項行動持續時間最長，但從整個事件的發動到總結也只是持續了不到十個月。

現代社會是一個複雜的系統，社會治理涉及政治、經濟、社會等人們生活的方方面面，是一個長期命題。顯然，如果考慮到問題的複雜性，這種臨時、間歇的網絡專項整治行動很難滿足複雜社會的治理需要。現實的經驗觀察也可以證明這一點，雖然網絡專項整治行動年年開展，甚至呈現常態化趨勢，但是網絡社會治理依然問題多多、困難重重，很多人直言這種運動式的治理方式並非治本之策^⑩。從這點上看，這種治理實踐的臨時性和間歇性不僅反映了社會治理的滯後性，而且也為治理問題的反彈預埋了伏筆。

從行政學的角度出發，國家對社會的治理應該具有延續性、常規性，行政官僚體系作為現代國家的組織基礎，應該在日常的行政工作中自動完成社會治理任務，而無需國家權力的持續指令和直接介入^⑪。國家的治理重點也應該放在制度建設、法律法規建設和行政組織建設方面，強調行政組織的結構完善、功能發揮與資源運用。顯然，網絡專項整治具有明顯的缺陷。網絡專項整治的一個明顯特點是強制權力的超常規運作，試圖超越程序性的規則直接對社會進行干預，這與現代國家治理中的法治建設和制度建設目標背道而馳。

四 網絡監管中的權力與權利

作為一種革命動員型的運動式治理方式，網絡專項整治的基本邏輯是國家強制權力的持續介入，並且在政策執行的過程中持續擴充自己的權力。雖然，革命動員型的網絡專項整治在治理的短期有效性方面具有一定的優點，但在強制權力的持續介入背景之下，很容易走向對公民權利侵犯的危險。例如，在2009年的整治互聯網低俗之風專項行動中，「豆瓣網」把一用戶相簿裏文藝復興時期的名畫以「色情」為由刪除，引發諸多不滿。隨後有用戶建立「反低俗——給名畫穿衣服」的線上活動以示抗議，得到許多網友響應，並被網民廣泛傳播。而一首配有錄像的童聲合唱《草泥馬之歌》更是將網絡專項整治行動推上了風尖浪口。這首歌從YouTube上流傳開來並被廣泛傳播。《紐約時報》直言，該歌曲是以一種頑皮的方式來表達對中國網絡監管的不滿^⑫。這種不和諧的插曲卻引發我們思考如何在網絡監管中規範政府權力行使與促進公民權利保障的問題。

現代社會的一個重要特徵就是權利意識的覺醒。啟蒙運動的開展讓西方思想家開始衝破宗教戒律的藩籬和世俗政治的束縛，整全、獨立、自主的自由人理念開始形成。無論是盧梭 (Jean-Jacques Rousseau) 的《社會契約論》(Du contrat social)，還是洛克 (John Locke) 的《政府論》(Two Treatises of Civil Government)，都從不同角度闡述了個人權利的天然神聖和不可侵犯。正如施密特 (Carl Schmitt) 所言，「傳統政治的主體是國家，現代政治的主體是人民」^④，權利話語作為一種普適性的原則為人類社會的現代政治奠基。更為重要的是，這一價值理念並非僅僅是停留在文本層面的消極主張，而應該有一套具體的制度安排。依循憲政的邏輯構架，政府權力不僅在價值位階上居於人民權利之下，現實生活中也被嚴格限制到特定的範圍之內，不得逾越雷池半步。

如果將這種現實政治中的權力與權利 (或者說國家與公民) 關係放在網絡社會，大體上也是可以成立的。郭明飛通過對國外互聯網監管的研究發現，大多數發達國家在動用公權力直接介入網絡內容管制方面仍比較謹慎，主要採取尊重網絡使用者的「網絡內容分級制度」與「業者自律規範」的柔性政策^⑤。這種柔性政策的展開，一方面盡可能保護廣大青少年免受不良信息的危害，淨化了網絡環境；另一方面也最大程度上保障了公眾的信息接收和網絡自由。

法律是現代國家調控體系的支柱，承擔着規定權力行使與權利保障、責任歸屬與利益均衡的重要使命。就一種制度化的監管體系而言，剛性的法律政策作為公民行為是否逾越界限的準繩，能夠讓個體行為的效果變得可以預期，從而，政府的權力與公民的權利也可以得到清晰界定。在這種情況下，個人權利往往能夠得到有效保護。顯然，在缺乏政府行為邊界清晰界定的情況下，當代中國的網絡專項整治很難實現以上目標。結合上面的討論，本文的觀點是：雖然運動式的網絡專項整治在網絡治理的有效性方面具有一定的優勢，但是由於治理方式的內在缺陷，這種治理模式具有先天的局限性，因此，我們期待一種根植於法律制度構架的規範治理，從而更好地實現網絡監管中權力和權利的清晰界定，以期實現防止政府權力的恣意妄為和保護公民權利的雙重目標。

雖然運動式的網絡專項整治在網絡治理的有效性方面具有一定的優勢，但是這種治理模式具有先天的局限性，因此我們期待一種根植於法律制度構架的規範治理，從而更好地實現網絡監管中權力和權利的清晰界定。

註釋

① 據中國互聯網絡信息中心 (CNNIC) 發布的〈第31次中國互聯網絡發展狀況統計報告〉顯示，截至2012年12月底，中國的總體網民規模已達到5.64億。參見〈第31次中國互聯網絡發展狀況統計報告〉(2013年1月15日)，中國互聯網絡信息中心網，www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwjbg/201301/t20130115_38508.htm。

② 關於國外的互聯網監管現狀，參見李永剛：《我們的防火牆：網絡時代的表達與監管》(桂林：廣西師範大學出版社，2009)，頁100-10；郭明飛：〈國外對因特網管制的做法及其啟示〉，《政治學研究》，2008年第4期，頁114-22；李娜：〈世界各國有關互聯網信息安全的立法和管制〉，《世界電信》，2002年第6期，頁36-39，等等。

③ 根據中國社會科學院社會發展研究中心發布的三次〈互聯網使用狀況及影響調查報告〉的統計結果看，不管上網與否，網齡長短，受訪者對「互聯網是否需要管理和控制？」的結果都差異不大，都有超過8成的人認為互聯網需要監管。以2007年的調查結果為例，有52.1%認為「非常需要」監管，31.4%的人認為「比較需要」管理和控

制。參見郭良：〈2007年中國七城市互聯網使用狀況及影響調查報告〉，http://sinastorage.cn/fs/900/1/114ce52fcb31ff5ae9e127fb378169939638128/pdf/All_2007_Report_CN.pdf?origin=d99.d.iask.com。

④ 例如在2009年整治互聯網低俗之風專項行動中，山東、安徽、江蘇等各個地方政府都出台了相應的配套行動措施。除此之外，各個地方政府出台的網絡專項整治行動也非常之多：例如2004年山東開展網吧等互聯網上網服務營業場所專項整治行動、2010年湖南部署全省集中開展整治網絡賭博專項行動、2011年江西開展清理整治「網絡黑市」專項行動，等等。

⑤ 近十年來，國內積累了非常多的關於互聯網治理的著作和論文。筆者所見的比較重要的文獻有劉文富：《網絡政治：網絡社會與國家治理》（北京：商務印書館，2002）；庫巴利加（Jovan Kurbalija）著，中國互聯網協會譯：《互聯網治理》（北京：人民郵電出版社，2005）；何精華：《網絡空間的政府治理：電子治理前沿問題研究》（上海：上海社會科學院出版社，2006）；唐守廉主編：《互聯網及其治理》（北京：北京郵電大學出版社，2008）；劉兵：〈關於中國互聯網內容管制理論研究〉（北京郵電大學博士論文，2007），等等。這些著作考察了網絡對國家管理、政治發展等方面的影響，建構了網絡治理的價值、制度、組織等框架，但是對具體的治理政策和行為並沒有考察。

⑥ 例如李永剛在《我們的防火牆》一書中介紹了五個網絡專項整治行動的案例，但是基本上採取的是一種新聞敘事結構的描述，而非對其的學理提升和細緻研究。

⑦ 例如Gordon A. Bennett, *Yundong: Mass Campaigns in Chinese Communist Leadership* (Berkeley, CA: Centre for Chinese Studies, University of California, 1976); Martin K. Whyte, "Iron Law versus Mass Democracy: Weber, Michels, and the Maoist Vision", in *The Logic of "Maoism": Critiques and Explication*, ed. James C. Hsiung (New York: Praeger, 1974), 37-61, 等等。

⑧ 馮仕政將政治運動分為：群眾性社會規訓運動、官僚性社會規訓運動、群眾性政權規訓運動、官僚性政權規訓運動、群眾性社會生產運動、官僚性社會生產運動、群眾性政權生產運動、官僚性政權生產運動八種；並且認為在改革之前，國家運動的總體趨勢是發生頻率很高，並且愈來愈激烈，而改革之後，國家運動的總體趨勢是發生頻率顯著降低，並且愈來愈溫和。參見馮仕政：〈中國國家運動的形成與變異：基於政體的整體性解釋〉，《開放時代》，2011年第1期，頁73-97。

⑨ 徐湘林：〈從政治發展理論到政策過程理論——中國政治改革研究的中層理論建構探討〉，《中國社會科學》，2004年第3期，頁108-20。

⑩ 關於網絡專項整治行動的過程模式的總結，筆者除了直接對案例材料進行提煉之外，也參考了李永剛在《我們的防火牆》中關於五個專項整治行動案例的論述（頁89-90）。

⑪ David Barboza, "The Wild Web of China: Sex and Drugs, Not Reform", 8 March 2006, www.nytimes.com/2006/03/08/business/worldbusiness/08chinanet.html?pagewanted=print&_r=0.

⑫ 參見李永剛：《我們的防火牆》，頁90-91。

⑬ 〈聲音〉（2002年9月19日），《三聯生活周刊》網，www.lifeweek.com.cn/2002/0919/45.shtml。

⑭ 〈互聯網淫穢色情信息泛濫已成新公害〉（2004年7月17日），新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-07/17/content_1608036.htm。

⑮ 〈網民代表建言獻策：大興文明之風淨化網絡環境〉（2009年2月24日），新浪網，<http://news.sina.com.cn/c/2009-02-24/080817276417.shtml>。

⑯ 金登（John W. Kingdon）著，丁煌、方興譯：《議程、備選方案與公共政策》（北京：中國人民大學出版社，2004），頁119。

⑰ 參見李永剛：《我們的防火牆》，頁90；還可以參見「藍極速」網吧大火相關報導，例如巫昂、莊山、郝利瓊：〈學院路的網吧大火〉（2002年10月10日），《三聯生活周刊》網，www.lifeweek.com.cn/2002/1010/1348.shtml；〈網吧：「人民公敵」

與最廉價的夜生活》(2002年10月10日)，《三聯生活周刊》網，www.lifeweek.com.cn/2002/1010/1353.shtml。

⑮ 朱磊：〈國新力：規範網絡秩序並非短期行為〉(2009年2月3日)，法制網，www.legaldaily.com.cn/0801/2009-02/03/content_1028508.htm。

⑯ 〈淨化網絡環境 拒絕低俗色情〉(2009年1月15日)，央視網，http://news.cctv.com/xwlb/20090115/110234.shtml。

⑰ 參見新浪網專題，http://news.sina.com.cn/z/wangba/index.shtml。

⑱ 參見網易網專題，http://news.163.com/special/f/fh040720.html。

⑲ 參見人民網專題，http://culture.people.com.cn/GB/22226/72373/145967/index.html。

㉓ 〈淨化網絡環境 拒絕低俗色情〉(2009年1月15日)，央視網視頻點播，http://v.cctv.com/html/media/xinwenlianbo/2009/01/xinwenlianbo_300_20090115_11.shtml。

㉔ 參見新浪網專題，http://news.sina.com.cn/z/zhlwdsf/；騰訊網專題，http://tech.qq.com/zl/2009/renovate/，等等。

㉕ 參見弗雷澤(Nancy Fraser)著，李靜韜譯：〈福柯論現代權力〉，載汪民安、陳永國、馬海良編：《福柯的面孔》(北京：文化藝術出版社，2001)，頁122-35。

㉖ 蒂利(Charles Tilly)著，魏洪鐘譯：《強制、資本和歐洲國家(公元990-1992年)》(上海：上海人民出版社，2007)，頁76。

㉗ 具體論述參見韋伯(Max Weber)著，林榮遠譯：《經濟與社會》，上卷(北京：商務印書館，1997)，頁238-42。

㉘ 燕繼榮：《政治學十五講》(北京：北京大學出版社，2005)，頁157。

㉙ 林尚立：〈在有效性中累積合法性：中國政治發展的路徑選擇〉，《復旦學報(社會科學版)》，2009年第2期，頁46。

㉚ 〈全國關閉8萬餘家「問題網吧」〉(2002年10月16日)，人民網，www.people.com.cn/GB/it/52/143/20021016/843357.html。

㉛ 參見〈我國已依法關閉1442個境內淫穢色情網站〉(2004年11月10日)，人民網，www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2979089.html；〈打擊色情網站專項行動告捷，公安機關破獲刑事案244起〉(2004年11月10日)，新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-11/10/content_2281812.htm。

㉜ 〈全國整治互聯網低俗之風第十批曝光網站名單〉(2009年4月10日)，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/10/content_11163256.htm；〈中國關閉數千家違法網站〉(2009年3月11日)，騰訊網，http://news.qq.com/a/20090311/004309.htm。

㉝ 王滙寧：〈社會資源總量與社會調控：中國意義〉，《復旦學報(社會科學版)》，1990年第4期，頁2-11。

㉞ 參見唐皇鳳：〈常態社會與運動式治理——中國社會治安治理中的「嚴打」政策研究〉，《開放時代》，2007年第3期，頁115-29。

㉟ 唐賢興：〈政策工具的選擇與政府的社會動員能力——對「運動式治理」的一個解釋〉，《學習與探索》，2009年第3期，頁59-65。

㊱ 參見李里峰：〈運動式治理：一項關於土改的政治學分析〉，《福建論壇(人文社會科學版)》，2010年第4期，頁71-77。

㊲ 〈「運動式」整治網絡黃毒不是治本之策〉(2007年4月16日)，光明網，www.gmw.cn/content/2007-04/16/content_591849.htm。

㊳ Michael Wines, "A Dirty Pun Tweaks China's Online Censors", 11 March 2009, www.nytimes.com/2009/03/12/world/asia/12beast.html?_r=0.

㊴ 施密特(Carl Schmitt)著，劉鋒譯：《憲法學說》(台北：聯經出版事業股份有限公司，2004)，封底。

㊵ 郭明飛：〈國外對因特網管制的做法及其啟示〉，頁114-22。