

再思中國民營互聯網企業 內容監管合規問題

馬愛才

一 前言

互聯網自1994年在中國出現以來，互聯網企業歷來是中國網絡內容監管的重點對象，探究互聯網企業如何在實踐中履行監管措施變得愈來愈有必要。目前學界對中國互聯網的研究側重探討宏觀層面上監管機構和網民之間「管控—反管控」的爭鬥，而在中觀層面，有關企業規避不利監管的研究較少。本文研究2020年上半年新冠肺炎疫情期間中國民營互聯網企業為平衡監管機構要求和網民需要之間所採取的折中策略，通過研究中觀層面即企業層面的規避策略，對現有的兩種主要觀點作出重要補充。

關於中國政府和民營互聯網企業的關係，現有文獻主要提供了兩種觀點。第一種觀點認為商業利益是民營互聯網企業的主要驅動力，如果服從內容監管有損其商業利益，企業往往拒絕履行或變相拒絕履行監管^①。2010年以來互聯網企業「不情不願」地實施網絡實名制就是一個很好的例子^②，它們之所以不熱心，是因為擔心這一措施會減少其網站上的用戶數量；章路（Gianluigi Negro）關於電腦生產商預先安裝「綠壩」軟件的分析也得出相似的結論^③。2009年5月19日，工業和信息化部發布〈關於計算機預裝綠色上網過濾軟件的通知〉，要求計算機生產及銷售企業於同年6月底完成過濾軟件預裝測試等相關工作。由於中國網民普遍反對過濾軟件，電腦生產商擔憂預裝了過濾軟件的電腦有滯銷風險，因此並未積極履行該措施。同樣，楊國斌指出，在獲得更高點擊率的誘惑下，社交媒體在內容管理方面會考慮網民的意見，而並非完全遵循內容監管部門的要求^④。內容治理也存在「委託—代理」問題^⑤。為實現商業利益最大化，互聯網企業往往努力擺脫委託人（即監管部門）的控制。中國互聯網行業存在比較典型的「多個委託人」問題，即少數在地理分布上高度集中的互聯網企業由數量眾多且地理分布分散的監管機構管轄，「多個委託人」問題加劇了互聯網企業故意逃避監管的情況^⑥。

持第二種觀點的學者強調民營互聯網企業在國家—市場關係中的弱勢地位。徐洛文認為，中國政府已成功地從法律、經濟、社會和技術層面，設立了十分完善的互聯網管控網絡，擁有能夠確保互聯網企業服從監管的所有措施^⑦。但這一觀點從中國政府如何完善監管出發，很少考察商業利益對企業行為的影響。易明 (Elizabeth Economy) 認為中國互聯網企業普遍服從監管措施。2013年8月國家互聯網信息辦公室 (網信辦) 提出「七條底線」(包括法律法規底線、社會主義制度底線、國家利益底線、公民合法權益底線、社會公共秩序底線、道德風尚底線和信息真實性底線) 以後，新浪微博立即關閉或處理了十萬個違反新規定的微博賬號^⑧。馬凱 (Kai Strittmatter) 指出中國的互聯網監管模式可被比喻成「新威權管控」，認為中國政府不僅制服了資本主義，也制服了互聯網，消除了資本主義和互聯網對政府權威的負面影響^⑨。

筆者認為第一種觀點比第二種觀點更客觀地反映了目前中國網絡內容監管部門和民營互聯網企業的關係，因為它比較全面地探究了互聯網企業所處現狀，也比較現實地分析了商業利益對互聯網企業的重要性。第二種觀點的不足在於它僅考察能見度高的因素，即中國政府擁有豐富的組織資源和行政資源，可以對互聯網企業施加壓力，確保企業合規；相反，它未將能見度低的因素考慮在內，即互聯網企業通常採用不易被察覺的做法巧妙避開不利監管。

為釐清民營互聯網企業如何應對不利監管，本文以國內具有代表性的互聯網大企業騰訊的合規實踐為例，同時結合其他互聯網企業的實踐，分析它們在網絡監管較嚴厲的新冠疫情期間如何應對內容監管要求。中國民營互聯網企業雖然在滿足內容監管要求和滿足用戶需要之間進退兩難，但它們可以通過折中辦法在監管機構和用戶之間達成相對平衡的狀態。具體來看，鑒於用戶是提高互聯網平台流量且為互聯網企業創造收入的主要來源，因此後者千方百計找出兩全辦法，以有效規避不利監管。

二 網絡內容監管的模糊限制

中國最早的網絡內容監管規則源於1996年部委頒布的國際聯網規定，即郵電部4月9日發布的〈中國公用計算機互聯網國際聯網管理辦法〉和電子工業部11月7日發布的〈中國金橋信息網國際聯網管理辦法〉。這兩個文件對哪些信息可在網絡空間流通作出一致規定，即「任何組織或個人，不得利用計算機國際聯網從事危害國家安全、洩漏國家秘密等犯罪活動；不得利用計算機國際聯網查閱、複製、製造和傳播危害國家安全，妨礙社會治安和淫穢色情的信息……」^⑩。在機構設置方面，中國在1990年代沒有專門負責內容監管的機構，國務院指定公安部兼職負責網絡內容治理。1994年2月18日，國務院頒布〈中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例〉，規定「公安部主管全國計算機信息系統安全保護工作」^⑪，對網絡內容的治理屬於電腦安全保護的一部分，也由公安部負責。

1990年代末，以門戶網站為代表的中國第一代互聯網企業湧現，網上內容良莠不齊使內容治理逐漸成為互聯網監管的重點。2000年9月25日，國務院發布中國第一個有關網絡內容監管的專門文件，即〈互聯網信息服務管理辦法〉（以下簡稱〈管理辦法〉），其第十五條列舉了九類不得在網絡空間傳播的內容：「互聯網信息服務提供者不得製作、複製、發布、傳播含有下列內容的信息：（一）反對憲法所確立的基本原則的；（二）危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一的；（三）損害國家榮譽和利益的；（四）煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結的；（五）破壞國家宗教政策，宣揚邪教和封建迷信的；（六）散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定的；（七）散布淫穢、色情、賭博、暴力、兇殺、恐怖或者教唆犯罪的；（八）侮辱或者誹謗他人，侵害他人合法權益的；（九）含有法律、行政法規禁止的其他內容的。」^⑩

在監管機構設置方面，為配合互聯網普及率上升造成的網絡內容增多的趨勢，2000年11月6日，國務院新聞辦公室（國新辦）和信息產業部共同發布〈互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定〉（以下簡稱〈暫行規定〉），明確把國新辦確立為中國負責網絡內容監管的機構^⑪。2005年國新辦和信息產業部發布的〈互聯網新聞信息服務管理規定〉完善了內容治理規則，其第十九條在上述〈管理辦法〉的基礎上，增加了兩類不得在網上發布的新內容，包括煽動非法集會、結社、遊行、示威、聚眾擾亂社會秩序的，以及以非法民間組織名義活動的內容^⑫。至此，內容監管機構明確了十一類不得在網絡上散播的內容。然而，中國網絡內容監管規則具有模糊性，缺乏對一些重要概念的界定。如〈管理辦法〉第十五條規定「危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一」的內容不得在網上傳播，這條規定十分籠統，並未指明甚麼樣的內容會被認為危害國家安全，等等。

國新辦被確立為網絡內容監管機構以來，內容監管的總體效果並未得到明顯提升，原因在於內容監管領域「九龍治水」現象十分突出。除了國新辦，其他政府部門也可以發布與內容監管有關的部門性規章，包括國務院、文化部、國家新聞廣電總局、工業和信息化部等，例如文化部負責監管網絡文化產品，國家新聞廣電總局監管網絡視聽內容等，各機構的職能有一定重疊。直至2014年監管權力分散的局面才得到緩解。2月28日，中央網絡安全和信息化領導小組成立，是一個由國家主席習近平領導的部委間協調機構和決策機構，可以決定網絡內容監管政策。這個機構的成立結束了國新辦總領網絡內容監管的局面。網信辦成為該領導小組的辦事機構，直接向習近平匯報工作。8月26日，國務院發布〈關於授權國家互聯網信息辦公室負責互聯網信息內容管理工作的通知〉，正式將網信辦確立為負責網絡內容監管的專門機構。從制度設置的角度來看，網信辦作為一個直接向黨的最高領導層匯報工作的機構，可以同時對黨的機構和國家機構產生威信。相比之下，由於國新辦由國務院領導，它在實際工作中難以獲得黨的機構的配合。

然而，中國網絡內容監管規則的模糊性卻一直未得到改善。規則的模糊性甚至成為某些內容監管機構的戰略選擇。原因在於，如果用戶可以清晰地

知道合法與非法內容的邊界，他們就獲得了較大的確定性，知道以何種方式發表大膽言論而不會給他們帶來麻煩。另外有學者指出，中國網絡內容監管規則的模糊性是有選擇性的，對於某些領域（如暴力信息）的內容監管規則比較清晰，對於另外一些領域（如關於中國的政治制度或特殊歷史事件的討論）的內容監管則十分模糊^⑤。2012年中國共產黨第十八次全國代表大會以來，儘管內容監管的清晰度有所提高（如網信辦2013年8月提出的「七條底線」明確了網絡言論表達的基本邊界）^⑥，但總體來看，現有規則仍不足以使用戶清晰地了解合法與非法的邊界。「七條底線」的要求並未完全消除內容監管長期存在的模糊性，因為並沒有明確定義「社會公共秩序」等關鍵字眼，這意味着監管部門在解釋網絡言論合法性這一問題上仍有較大的自由裁量權。

許可證制度是中國網絡內容監管的另一個鮮明特徵。〈管理辦法〉第四條規定「國家對經營性互聯網信息服務實行許可制度；對非經營性互聯網信息服務實行備案制度」；而〈暫行規定〉完善了許可證制度，第七條規定非新聞單位不得發布自採的新聞，必須通過審批才可登載官媒發布的新聞。2017年5月2日，網信辦發布新版〈互聯網新聞信息服務管理規定〉，其第六至九條規定了三項重要內容，包括：需要申請哪些許可證（即互聯網新聞信息服務許可和互聯網新聞信息採編發布許可）；哪些政府部門發放許可證（即國家網信辦和地方網信辦）；需要滿足哪些條件才能獲得許可證（例如非公有資本不得介入互聯網新聞信息採編業務等）^⑦。許可證制度使民營互聯網企業處於不利地位，由於它們無權採編時政新聞，因此是否能滿足用戶對信息的獲取需求就成為疑問。

三 新冠疫情期間的網絡內容監管

中國的網絡內容監管在一定程度上呈現出運動式監管的特點。例如2023年4月底，針對網絡上有關「國進民退」、「民營企業賣國論」和「民營企業離場論」的論調，網信辦在全國範圍內啟動三個月的「清朗」專項行動，深入清理處置涉及企業和企業家的虛假不實和侵權信息，打擊各種營銷炒作行為。在這一時期，民營互聯網企業和社交平台將會受到網信辦較大的壓力，它們需重點審核網上涉及企業和企業家的不良言論。同理，當有突發事件發生或政治敏感度較高的時期，網絡內容監管更為嚴格。2020年初疫情爆發以來，新冠肺炎成為中國互聯網上熱度最高的話題之一。鑒於疫情的政治敏感度較高，筆者預期民營互聯網企業在發布有關疫情的內容時會面臨較多限制。

1月31日中央宣傳部召開專題視頻會議，為疫情期間的宣傳工作定下總方向，「強調要深入學習宣傳貫徹習近平總書記重要指示精神，加大權威信息發布力度，加強政策措施宣傳解讀，持續振奮精神、凝聚力量，為打贏疫情防控阻擊戰提供有力輿論支持」^⑧。2月4日網信辦的會議重申了中宣部的要求，強調^⑨：

要強化網上正面宣傳聲勢和實效，突出做好總書記重要指示批示精神的宣傳闡釋，深入宣傳黨中央重大決策部署，充分報導各地區各部門聯防聯控的措施成效，生動講述防疫抗疫一線的感人故事，着力總結宣傳各級黨組織和廣大黨員、幹部在疫情防控鬥爭中湧現的先進典型和感人事迹，講好中國抗擊疫情故事，展現中國人民團結一心、同舟共濟的精神風貌，凝聚起眾志成城、全力以赴、共克時艱的強大正能量……

總結中宣部和網信辦的要求，可以發現監管機構大致允許五類內容在網上傳播，包括地方政府抗疫成效；各地支援武漢抗疫，體現中國人民共克時艱；醫護工作者和其他各行業工作者抗疫光榮事迹；向大眾及時提供信息解決社會關切；關於疫情的知識普及。總之，疫情期間在互聯網上傳播的內容需體現正能量。

疫情期間的網絡內容監管強度明顯增加，其表現在於監管部門同時以積極和消極的方式定義網絡空間可傳播的內容。它們不僅規定哪些內容不可以傳播（消極定義），如禁止散播導致社會恐慌的言論：2020年2月3日習近平〈在中央政治局常委會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話〉中提到，「要加強網絡媒體管控，……對借機造謠滋事的，要依法打擊處理」²⁰；也規定哪些內容可以傳播（積極定義）。積極和消極定義相結合的監管方式降低了網上可傳播內容的多樣性，而規則增多時互聯網企業更有可能違反內容監管規定。2020年上半年有多家互聯網企業受到網信部門處罰。2月5日網信辦發布的執法記錄顯示，皮皮搞笑網絡社區平台因發布新冠疫情有害短視頻等內容，被第一時間從應用商店下架，百度等網站因對用戶發布違規信息管理不嚴被約談，新浪微博、騰訊和字節跳動等互聯網企業屬下網站平台成為專項督導對象，其他一些相關網絡賬號因違規自採、傳播不實信息等問題受到處置²¹。14日，針對鳳凰網存在刊發非規範稿源新聞信息、鳳凰新聞客戶端持續傳播低俗庸俗信息等問題，國家網信辦指導北京市網信辦約談了該網負責人²²。4月7日國家網信辦約談百度以後，於24日起組織各地網信部門開展為期兩個月的網絡惡意營銷賬號專項整治行動，各地網信部門積極配合，騰訊、新浪、今日頭條、網易、趣頭條等網站平台主動開展自查自糾²³。

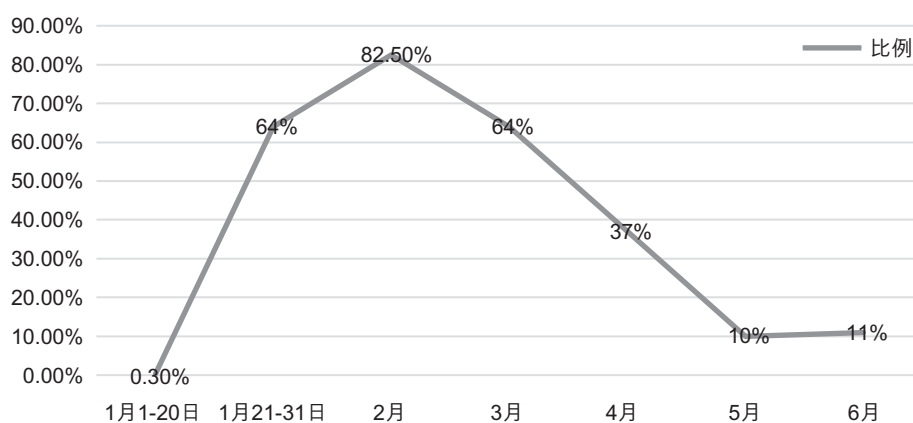
四 騰訊應對網絡內容監管的個案研究

筆者考察了新冠疫情期間中國民營互聯網企業履行網絡內容監管的情況，聚焦2020年1月1日至6月30日這個時段。選擇這個時段是因為它涵蓋了新冠疫情在中國的出現、高潮、減退、重現和再次減退整個比較完整的周期。鑒於中國民營互聯網企業數量眾多，因此選取在社交媒體領域有較大影響力的騰訊開展案例研究，分析它在疫情期間履行內容監管的作法。該企業是全國

最大的即時通信軟件開發商之一，深諳中國網絡內容監管規則，熟悉規避不利監管的策略，且在很大程度上代表了中國民營互聯網企業的發展軌跡。

2020年8月，筆者收集了上述六個月間騰訊在微信上發布的1,698條新聞推送，將其分成兩類，分別是與新冠疫情有關和無關的新聞，並使用關鍵詞過濾和人工審核的方法篩選出與新冠疫情有關的內容。剔除和疫情無關的新聞後，一共保存了645條有效新聞，約佔總數的38%。圖1顯示了這一時期與疫情有關的新聞佔每月新聞總數的比例。從1月21日到3月中旬，騰訊推送了大量與疫情有關的信息，佔同期新聞推送總數量的60%以上。這一比例在後期逐漸下降。

圖1 有關疫情的新聞佔新聞總數量比例



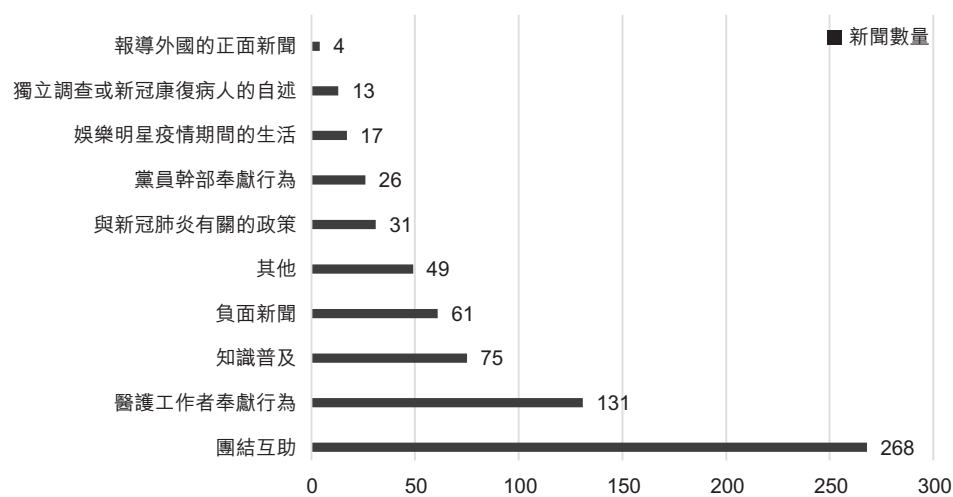
資料來源：筆者根據統計數據繪製，下同。

說明：騰訊第一次發布關於新冠疫情的新聞是在2020年1月2日（標題為「〔晚報〕武漢病毒性肺炎患者：正接受集中治療曾以為是患感冒」，發生肺炎的原因不明），直到1月24日才第二次發布關於疫情的新聞。鑒於1月21日以前的數據量小，難以比較，筆者將1月的數據分兩段顯示，即1月21日以前和以後，1月21日算入第二個階段。

為研究騰訊是否服從內容監管要求，筆者分析了推送新聞的內容。如前所述，疫情期間，內容監管部門要求互聯網平台傳播正能量，使用規範稿源。結合內容監管機構的要求，筆者將645條有效數據按其主題分成十類，包括：(1) 與新冠肺炎有關的政策；(2) 醫護工作者奉獻行為；(3) 各級黨組織、黨員和幹部無私奉獻行為（以下簡稱「黨員幹部奉獻行為」）；(4) 知識普及；(5) 團結互助，包含六個小類：公安、武警或軍隊助人行為（以下簡稱「警察軍隊助人行為」），外國援助中國、中國援助外國，娛樂明星助人行為，普通公民助人行為，知識份子助人行為，寵物助人行為；(6) 負面新聞，包括報導中國和外國的負面新聞；(7) 娛樂明星疫情期間的生活；(8) 獨立調查或新冠康復病人的自述；(9) 報導外國的正面新聞；(10) 其他。負面新聞是內容監管部門在疫情期間不提倡發布的內容，自採新聞則是監管部門一直以來禁止民營互聯網企業發布的新聞，筆者研究這兩類新聞的分布情況；同時分析了正面新聞，探究該企業滿足監管部門要求的方式。

圖2顯示了這十類新聞的分布情況。騰訊總體上滿足內容監管部門的要求，在645條新聞推送中有268條(41.55%)傳遞團結互助的正面信息，131條新聞(20.31%)讚揚了一線醫護工作者無私奉獻的感人故事。另外，普及新冠知識的新聞位列第三，佔比達11.63%。負面新聞數量位列第四，當中雖有近一半與中國有關，但沒有一條包含對中央政府的批評，這表明騰訊嚴格守住監管部門制定的紅線。最後，所推送的新聞無一例外都用積極正面的詞彙描寫警察和軍隊，只有一條和警察有關的新聞被標記成「負面新聞」。

圖2 新聞按主題分布情況



說明：圖2合計新聞總數為675條，比筆者研究的645條新聞多出30條，原因在於有30條新聞屬於一條新聞分屬不同主題的情況。

比較有趣的是，騰訊在滿足監管部門要求的同時，也將其商業利益考慮在內。該企業並非總是發布令監管部門滿意的內容，可見它並非不折不扣地履行網絡內容監管。首先，儘管前述中宣部和網信辦提倡發布讚揚各級黨員幹部積極抗疫的英勇事迹，但騰訊似乎並不十分熱衷推送此類內容，因為被標記成「黨員幹部奉獻行為」的新聞在數量上總是低於「普通公民助人行為」和「警察軍隊助人行為」（根據筆者統計，「黨員幹部奉獻行為」的新聞總共26條，而「普通公民助人行為」和「警察軍隊助人行為」的總數分別是66和51條）。2月的數據表明「黨員幹部奉獻行為」甚至低於「娛樂明星助人行為」（根據筆者的統計，前者的數量僅為15條，後者的數量則達到24條）。儘管騰訊極少推送關於黨員幹部的負面新聞，但它也不熱衷推送與之相關的正面新聞。

其次，一半以上的「黨員幹部奉獻行為」新聞描述的是最底層黨員幹部的抗疫事迹，而非級別較高官員的事迹，這也能體現出騰訊的商業考量。例如在全部26條相關新聞中，有10條描寫村官和基層民警如何號召村民遵守防疫措施，這10條新聞使用的語言很隨意，沒有刻意要產生催人淚下的效果。關於基層官員的新聞普遍使用幽默風趣的語言，這些官員被賦予一種粗獷、樸

實、扎根基層的執法者形象，在情感上更容易拉近和用戶的距離。兩條比較典型的新聞推送如下：

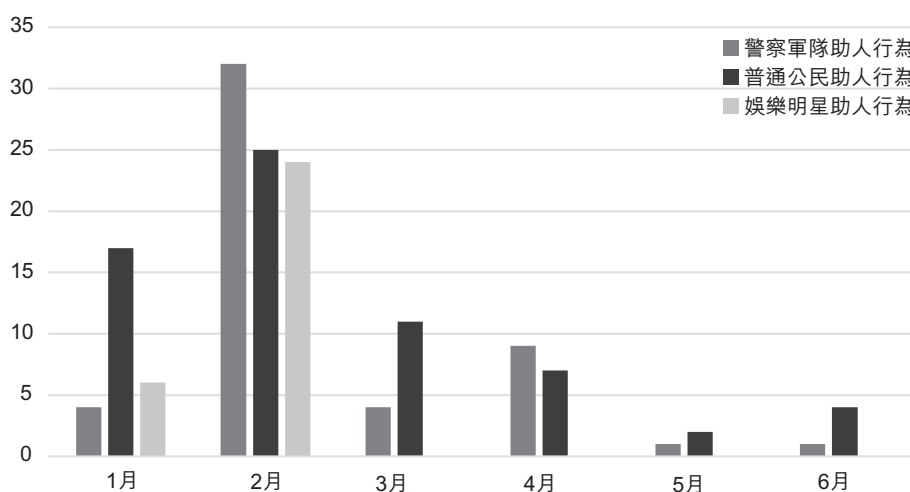
- 1、各地村長硬核廣播喊話：不要給社會添亂 趕緊給我爬回家（1月29日）
- 2、民警硬核喊話釣魚村民：送你離開千里之外 別想再回村裏來（2月6日）^{②4}

這類新聞容易讓用戶會心一笑。相反，關於高層領導的新聞或者比較嚴肅，或者有意製造催人淚下的「煽情」效果。1月29日發布的其中兩條新聞體現了這一特點：

- 1、醫療隊出征市委書記哽咽送行 說出一句話讓人動容
- 2、武漢金銀潭醫院院長患絕症，步履蹣跚堅守前線看哭網友

此外，儘管關於警察和軍隊的負面新聞極少，但騰訊也沒有對其抗疫努力作出過多的讚揚。警察和軍隊是維護國家安全的機器，對中國老百姓而言，警察和軍隊是政府的一部分，老百姓對政府的評價和對警察及軍隊的評價往往一致。用戶點擊率是平台創收的重要方式，因此平台發布的內容總是努力契合用戶的期待。通過比較騰訊推送的反映中國人民團結抗疫的新聞可以得出相似的結論。對比「普通公民助人行為」、「警察軍隊助人行為」和「娛樂明星助人行為」新聞的數量，得出結果如圖3所示。

圖3 三類團結互助新聞的數量比較



說明：除了推送三類團結互助新聞，關於其他群組團結抗疫的新聞數量太少，未將其包含在內。

圖3顯示除了2月和4月，「普通公民助人行為」在新聞數量上總是超過「警察軍隊助人行為」。2月是騰訊對疫情關注程度最高的月份，對各行業的團結互助都推送了大量新聞，儘管「警察軍隊助人行為」在新聞數量上超過「普通公民助人行為」，但它遠低於「普通公民助人行為」和「娛樂明星助人行為」的新聞數量總和。1月數據顯示，「警察軍隊助人行為」同時低於另外兩者，可以看出騰訊相對不熱衷讚頌警察和軍隊，而更熱衷於讚揚普通公民和娛樂明星的

助人行為。筆者推測，原因在於作為一家民營企業，它發布的內容需要契合網民的喜好。2019年在對中國2,867名手機網民畫像進行精準調研的基礎上，企鵝智庫發布了〈2019中國網民新聞消費偏好報告〉，對中國網民喜歡的新聞類型做了詳細統計。報告顯示，有49.5%的網民喜歡觀看娛樂類新聞，這一比例在二十歲以下的年輕人當中達到59.5%。相反，對嚴肅新聞的關注僅局限於高學歷、高收入、居住在一線城市的成年男性群體²⁹。由此，鑒於中國網民對娛樂明星或知名主持人的普遍關注，騰訊很可能為滿足用戶需求，所推送的關於娛樂明星的新聞要多於關於警察或軍隊的新聞。

「負面新聞」（除了報導外國的負面新聞）和「獨立調查或新冠康復病人的自述」是兩類最易引發監管部門不滿的內容，在數量上總是低於「醫護工作者奉獻行為」、「團結互助」和「知識普及」的新聞，所以總體來說，騰訊沒有違背內容監管的要求。然而，它推送的新聞的確包含這兩類內容，表明它在努力做到既符合監管機構的要求，又滿足網民獲取信息的需要。實現這一目標的方法就是既緊跟網民熱烈討論的議題，又避免觸及內容監管部門的紅線。作為例證，2月7日李文亮醫生去世當天，微信上沒有任何可收集到的新聞推送，2月8日的數據也不可得。筆者推測，原因很可能是因為該話題過於敏感。儘管如此，騰訊還是發布了不少其他中國網民熱烈討論的與疫情有關的負面內容，以下是六個例子：

- 1、湖北省黃岡市衛生健康委員會主任唐志紅因應對疫情不力被免職（1月31日）
- 2、探訪武漢紅十字會，後者因分配抗疫物資不當引發網民強烈批評（2月1日）
- 3、湖北省紅十字會三名負責人被免職（2月4日）
- 4、雲南大理市市長和市委書記因違法徵用發往重慶的口罩被免職（2月24日）
- 5、武漢最初7例新冠病例會診記錄首次曝光（4月19日）
- 6、探訪北京新發地批發市場新冠肺炎感染情況（6月20日）

中國民營互聯網企業的處境具有特殊性，即它們並不享有對平台上所流通內容的「豁免權」，這與歐美監管體制下互聯網企業的處境相反。換句話說，平台是中國政府監管手臂的延伸，必須對政府負責。然而，政府監管機構賦予互聯網企業的這一角色與民營企業的逐利本性相反。監管機構和平台形成的「委託—代理」關係使網絡內容監管合規有着強制性，與歐美監管環境下主要依賴平台自律的監管方式不同。互聯網企業採取的用以平衡監管機構和用戶需求的折中策略，在一定程度上可以緩解這種強制性對企業的壓力，允許企業在看似「合規」的外衣下，盡可能滿足用戶需要，實現商業利益最大化。互聯網企業折中策略的成功必須以不抵觸監管機構的規定為前提，這就是為甚麼中國互聯網企業「假裝服從」或「拖延服從」監管的行為具有很大隱蔽性。折中策略的效能與斯科特（James C. Scott）描述的「弱者的武器」相似³⁰，它們微小且不可見，但效果實實在在。本文對新聞推送內容的分析很好地佐證了這一點。

作為一家民營互聯網企業，騰訊推送正面新聞和負面新聞的方式均體現出它在平衡監管機構需求和用戶需求之間的努力。與騰訊的情形類似，中國許多其他民營互聯網企業也在滿足監管機構和用戶互相矛盾的需求之間如履薄冰，積極尋找可以平衡二者需求的折中方法。這類方法的共同點在於互聯網企業採取「假裝服從」或者「拖延服從」監管的方式，使內容監管規則對企業商業利益的影響最小化。

在「假裝服從」方面，中國民營互聯網企業採用的折中策略愈來愈具有創造性。互聯網企業往往比監管機構有更大的技術優勢，這允許企業可以在一定程度上巧妙地避開監管機構，使自己不履行或者違背內容監管要求的行為不被發現。米勒 (Blake Miller) 研究指出，互聯網企業往往不對外公布其技術能力和資金狀況，它們利用這一優勢，投入盡可能少的資源來開發內容審核系統²⁷。騰訊微博為了保護自己平台上比較具影響力的意見領袖，會故意在他們發布大膽言論以後，暫時取消他們的「大V」身份。這樣做的好處就是當遭到監管機構的調查時，平台會以不知情為由，使自己和意見領袖都受到較少懲罰²⁸。另外，為了躲避國內嚴格的內容審查制度，有不少互聯網企業採取了「一個移動程式，兩個版本」的策略²⁹，即國內版本適應中國監管機構的要求，海外版本則允許用戶發布更多樣的內容。

民營互聯網企業之間激烈的競爭促使它們通過「拖延服從」監管，使內容監管規則對本企業的不利影響不要超過對競爭對手的不利影響。米勒研究了新浪微博被洩漏的內容審核工作日誌，該日誌多次表達了新浪微博擔心內容監管部門對其審核要求會比對其競爭對手騰訊微博更嚴格。論者的描述十分精準³⁰：

有一次，新浪微博被要求刪除與一樁廣受關注的謀殺案有關的所有內容。根據日誌，新浪微博密切關注騰訊微博的合規狀況，把騰訊微博不執行刪除命令的狀況告知內容審核部，他們一直等到可以確定騰訊微博刪除了謀殺案的內容以後，自己才執行了刪除命令。在另外一個例子中，網絡管理辦公室要求新浪微博刪除其平台上一個比較熱門的賬號。當注意到騰訊微博並沒有在其平台上將相同的賬號刪除後，新浪微博在給網絡管理辦公室的回覆中寫道：「鑒於騰訊沒有將該賬號刪除，我們目前也不能刪除這個賬號。」在很多其他的例子中，只有等到騰訊履行內容監管要求以後，新浪才服從內容監管。

對商業利益的維護是互聯網企業採取此類措施的根本出發點，所以從本質上看，在監管機構和用戶之間，互聯網企業會更自發地滿足後者，但是對後者需求的滿足必須以不招致前者的懲罰為前提。民營互聯網企業使用的一切折中策略，其核心目標都是為了降低企業不合規行為對監管機構的能見度，從而降低企業滿足用戶需求的成本。

五 結語

中國民營互聯網企業和內容監管部門之間的關係複雜微妙：如果對監管部門唯命是從，企業將難以滿足用戶獲取信息的需要；如果對監管要求視而不見，則會受到監管機構的嚴厲懲罰。通過分析2020年上半年騰訊平衡監管部門和用戶需求的實踐，本文揭示了中國民營互聯網企業內容監管合規的情況。以上分析表明，通過運用各種折中策略，互聯網企業可以在一定程度上減少內容監管對企業商業利益的不利影響。

騰訊在履行內容監管時具有以下特徵。首先，它極少公然違背監管要求，這就是為甚麼在645條有效數據中，宣揚全國團結抗疫的內容和讚頌醫護工作者無私奉獻的內容遠遠超過其他類別的內容。儘管騰訊推送的反映普通公民抗疫的新聞遠多於反映黨員幹部抗疫的內容，然而此類內容並不損害政府威信，因為它們並不是把公民和政府對立起來；相反，它們展示中國人民共克時艱的積極形象，這也是內容監管部門希望看到的。

然而，通過研究新聞推送的內容，可以發現中國民營互聯網企業傾向採取「假裝服從」或「拖延服從」監管的方式，使內容監管規則對企業商業利益的影響降至最低水平。企業推送的新聞在內容上緊貼用戶興趣，以提高用戶點擊率，例如騰訊更熱衷推送反映普通老百姓或娛樂明星抗疫的新聞，而不是高層黨員幹部團結抗疫的新聞。企業的技術優勢有助於它們開發出有效的折中策略，它們可以以不具備成熟的監管技術為由，在實踐中變相不履行監管機構的要求。另外，市場競爭促使互聯網企業陷入互相攀比，企業的主要目的是使內容監管對本企業的影響不要超過對競爭對手的影響。

民營互聯網企業採取的這些做法不能被理解成它們追求在中國實現更大的言論自由，因為它們更看重的是商業利益而非其他。對官員腐敗現象的偶爾揭露，本質上是其追求商業利益過程的附加品，因為官員腐敗的新聞更吸睛。另一個問題是由於民營互聯網企業不能發布自採的時政新聞，它們中有很多乾脆避免刊登這類消息，以減少違背內容監管的可能性。如筆者所收集的1,698條新聞只有645條和疫情有關，佔新聞總數的38%，剩餘62%的內容或是關於娛樂明星的個人生活，或是「標題黨」新聞。

以上分析補充了當前關於民營互聯網企業如何規避政府不利監管的研究。筆者認為，在此基礎上可以繼續探究兩個問題：第一，鑒於互聯網企業既需要滿足內容監管要求，又需要吸引用戶，研究者可以探究在何種條件下企業更傾向與其中一方而不是另一方結成聯盟。第二，研究者可以對互聯網企業抵制內容監管政策的做法進行多場景分析，以囊括多種可能出現的環境：既要研究政治敏感度高和低的環境，也要研究民營互聯網企業「假裝服從」或「公然不服從」的環境。本文分析表明，在政治敏感度較高的時期，民營互聯網企業儘管不觸及紅線，但在內容選擇上會充分考慮用戶需要。然而，

企業是否在政治敏感度較低的時期「公然不服從」監管有待進一步研究。對互聯網企業折中策略的研究有助於回答這一問題。它揭示了中國的國家—社會關係並不像人們所認為的那樣不平衡，因為企業對不利的監管措施並非完全無能為力。它們的自我保護之所以較少受到重視，並不是因為不存在，而是因為企業故意降低其能見度，以保護商業利益。

註釋

① Zixue Tai and Tao Sun, "Media Dependencies in a Changing Media Environment: The Case of the 2003 SARS Epidemics in China", *New Media and Society* 9, no. 6 (2007): 987-1009.

② Min Jiang, "Managing the Micro-Self: The Governmentality of Real Name Registration Policy in Chinese Microblogosphere", *Information, Communication & Society* 19, no. 2 (2016): 210.

③ Gianluigi Negro, *The Internet in China: From Infrastructure to a Nascent Civil Society* (Cham: Palgrave Macmillan, 2017).

④ Guobin Yang, *The Power of the Internet in China: Citizen Activism Online* (New York: Columbia University Press, 2009).

⑤ Johan Lagerkvist, "Principal-Agent Dilemma in China's Social Media Sector? The Party-State and Industry Real-Name Registration Waltz", *International Journal of Communication*, vol. 6 (2012): 2628-46.

⑥⑦⑧ Blake Miller, "The Limits of Commercialized Censorship in China", LSE Research Online, working paper (27 September 2018), <https://core.ac.uk/download/pdf/226940298.pdf>, 10; 6; 13.

⑦ Lokman Tsui, "The Panopticon as the Antithesis of a Space of Freedom: Control and Regulation of the Internet in China", *China Information* 17, no. 2 (2003), 66.

⑧ 參見Elizabeth Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State* (New York: Oxford University Press, 2018), 76 :〈中國互聯網協會關於傳播正能量堅守「七條底線」的倡議書〉(2013年8月6日)，人民網，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n/2013/0816/c368024-22588799.html>。

⑨ Kai Strittmatter, *We Have Been Harmonized: Life in China's Surveillance State*, trans. Ruth Martin (New York: HarperCollins Publishers, 2020).

⑩ 參見郵電部：〈中國公用計算機互聯網國際聯網管理辦法〉(1996年4月9日)，《中華人民共和國國務院公報》，1996年第14期，頁540，第十條；電子工業部：〈中國金橋信息網國際聯網管理辦法〉(1996年11月7日)，中華人民共和國商務部網，<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/zhengce/fffg/201710/868.html>，第十六條。

⑪ 參見國務院：〈中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例〉(1994年2月18日)，中國政府網，www.gov.cn/zhengce/2020-12/25/content_5575080.htm，第六條。

⑫ 參見國務院：〈互聯網信息服務管理辦法〉(2000年9月25日)，中國政府網，www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60531.htm，下引不再另註。

⑬ 該文件第四條明確規定：「國務院新聞辦公室負責全國互聯網站從事登載新聞業務的管理工作。省、自治區、直轄市人民政府新聞辦公室依照本規定負責本行政區域內互聯網站從事登載新聞業務的管理工作。」參見國家新聞信息辦公室和

信息產業部：〈互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定〉（2000年11月6日），中國政府網，www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_132314.htm，下引不再另註。

⑭ 參見國務院新聞辦公室和信息產業部：〈互聯網新聞信息服務管理規定〉（2005年9月25日），中國政府網，www.gov.cn/flfg/2005-09/29/content_73270.htm，第十九條。

⑮ Dong Han, "From Vagueness to Clarity? Articulating Legal Criteria of Digital Content Regulation in China", *Global Media and Communication* 12, no. 3 (2016): 212.

⑯ Elizabeth Economy, *The Third Revolution*, 76; Aifang Ma, "Double Bind Regulation of the Internet and Social Media in Contemporary China" (Ph.D. diss., Sciences Po Paris, June 2022).

⑰ 網信辦：〈互聯網新聞信息服務管理規定〉（2017年5月2日），國家互聯網信息辦公室網，www.cac.gov.cn/2017-05/02/c_1120902760.htm，第六至九條。

⑱ 〈疫情期間，中宣部、廣電總局作出多項部署〉（2020年3月10日），江蘇省廣播電視局網，http://jsgd.jiangsu.gov.cn/art/2020/3/10/art_69985_9002487.html。

⑲ 〈中央網信辦應對處置新型冠狀病毒感染的肺炎疫情工作領導小組召開專題會議 傳達學習中央政治局常委會會議精神〉（2020年2月4日），國家互聯網信息辦公室網，www.cac.gov.cn/2020-02/04/c_1582358213374563.htm。

⑳ 〈習近平在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話〉（2020年2月15日），中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0215/c64094-31588554.html>。

㉑ 〈國家網信辦指導有關地方網信辦 依法查處違法違規網站平台及賬號〉（2020年2月5日），國家互聯網信息辦公室網，www.cac.gov.cn/2020-02/05/c_1582443270836195.htm。

㉒ 〈國家網信辦指導北京市網信辦約談鳳凰網負責人 鳳凰網、鳳凰新聞客戶端違規嚴重的部分頻道暫停更新〉（2020年2月15日），國家互聯網信息辦公室網，www.cac.gov.cn/2020-02/15/c_1583303419227448.htm。

㉓ 〈國家網信辦啟動專項整治行動 嚴厲打擊網絡惡意營銷賬號〉（2020年4月24日），國家互聯網信息辦公室網，www.cac.gov.cn/2020-04/24/c_1589274589221739.htm。

㉔ 「硬核」是近年來的網絡流行語，表示「很厲害」、「很彪悍」、「很強硬」，該詞風靡網絡，2019年12月入選「2019年中國媒體十大流行語」。

㉕ 參見〈關心國力發展與大事件：2019網民新聞消費偏好報告〉（2019年4月11日），「企鵝智庫」微信公眾號，<https://mp.weixin.qq.com/s/kuS8VbW5gjNjvKemsyBzlw>。

㉖ James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven, CT: Yale University Press, 1985).

㉗ Rongbin Han, *Contesting Cyberspace in China: Online Expression and Authoritarian Resilience* (New York: Columbia University Press, 2018).

㉘ Lotus Ruan et al., "One App, Two Systems: How WeChat Uses One Censorship Policy in China and Another Internationally", *Citizen Lab Research Report*, no. 84 (November 2016), <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/96729/1/Report%2384--oneapp-twosystems.pdf>.